

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Repositorio Institucional del ITESO

rei.iteso.mx

Publicaciones ITESO

PI - Economía

2003-12

Compendio de política económica de México 1980–2000

Unda-Gutiérrez, Mónica

Unda-Gutiérrez, M. (2003). Compendio de política económica de México 1980–2000. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/180>

Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:

<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-ND-2.5-MX.pdf>

(El documento empieza en la siguiente página)

Política productiva y de precios
Política financiera
Política de sector externo
Políticas social y ecológicas
Política productiva y de precios

Compendio de política económica de México 1980-2000

Política de sector externo
Políticas social y ecológicas
Política productiva y de precios
MÓNICA UNDA GUTIÉRREZ
Política de sector externo
Políticas social y ecológicas

Compendio de política económica de México

1980-2000

Compendio de política económica de México 1980-2000

MÓNICA UNDA GUTIÉRREZ



La presentación y disposición de *Compendio de política económica de México 1980–2000* son propiedad del editor. Aparte de los usos legales relacionados con la investigación, el estudio privado, la crítica o la reseña, esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin el permiso expreso, previo y por escrito del editor.

D.R. ©2003, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO),
Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585,
Tlaquepaque, Jalisco, México, C.P. 45090.

Impreso y hecho en México.
Printed and made in Mexico.

ISBN 968-5087-60-1

A mis hermanos.

Índice

Introducción

9

I

Política productiva y de precios

15

Política agropecuaria	17
Política industrial	24
Política comercial y de abasto	31
Política de servicios	35
Servicios básicos a la producción y a hogares	35
Servicios financieros	37
Servicios comunales, sociales y personales.	44
Política de precios	46
Política de empleo	55

II

Política financiera

63

Política monetaria	65
Política crediticia	71
Sector agropecuario.	72
Sector industrial	74
Sector comercio	76
<i>Comercio interior</i>	76
<i>Comercio exterior</i>	77
Sector servicios.	79
Política fiscal	83
Sector agropecuario.	83
Sector industrial	86
Sector comercio	88
Sector servicios.	89

III

Política de sector externo

93

Política de deuda externa	95
Acuerdos económicos y comercio exterior	104
Política de tipo de cambio	113

IV

Políticas social y ecológica

123

Política alimentaria	125
Política de educación y cultura	135
Programa Nacional de Solidaridad	140
Programa de Educación, Salud y Alimentación	142
Política de salud y seguridad social	143
Programa Nacional de Solidaridad	148
Programa de Educación, Salud y Alimentación	149
Política de vivienda	152
Política de medio ambiente	157
Política social de los programas Nacional de Solidaridad y de Educación, Salud y Alimentación	163
El Programa Nacional de Solidaridad 1990–1994.	163
El Programa de Educación, Salud y Alimentación 1997–2000.	165

Anexo. Reducción del estado mexicano, por ramas y fechas

169

Siglarío

187

Índice analítico

193

Introducción

Las políticas económicas y sociales han caracterizado históricamente no sólo la adopción de ciertos principios técnicos o de una determinada teoría por parte de los gobiernos sino que han sido uno de los reflejos más nítidos de las ideologías en boga y, en última instancia, de diversas concepciones del mundo y la sociedad. Al caracterizar a los gobiernos como “populistas”, “neoliberales”, “totalitarios”, “burgueses”, “reformistas”, “socialdemócratas”, “monetaristas”, “keynesianos”, “comunistas”, “conservadores”, “integristas”, “bismarkianos”, “beveridgeanos”, “corporatistas”, “neocorporatistas”, “marxistas”, “fordistas” y de mil maneras más, comúnmente nos estamos refiriendo de manera más o menos precisa a la orientación de sus políticas económicas y sociales.

Sin embargo, las grandes definiciones con dificultad pueden reflejar el conjunto de decisiones y de estrategias económicas que en realidad son aplicadas. Basten dos ejemplos al respecto. Hasta 1989 por lo general se calificaba de comunistas a los gobiernos de la desaparecida Unión Soviética, los países de Europa Oriental, China, Vietnam, Corea del Norte y Cuba, entre otros. Sin embargo, es difícil afirmar que sus políticas respondían con lo que en teoría se concebía como comunismo.

En sentido opuesto, el llamado neoliberalismo tampoco podría identificarse con el conjunto de las políticas aplicadas por un determinado país. Si por neoliberalismo definiéramos la aplicación plena de políticas de reducción del papel del estado y promoción del mercado, no podríamos calificar

como neoliberal el inmenso derroche de gastos de Estados Unidos para invadir Irak ni el control del Tesoro estadounidense sobre las tasas de interés, tampoco podríamos identificar en México dentro de tal estrategia al Fondo Bancario de Protección al Ahorro, los programas de política social (desde el Programa Nacional de Solidaridad, hasta Oportunidades, pasando por los programas de Educación, Salud y Alimentación, y de Apoyos Directos al Campo), el mantenimiento de las escuelas y universidades públicas, el Sistema Nacional de Investigadores, las instituciones de seguridad social, el de algunas paraestatales, o los subsidios a la inversión trasnacional, sólo por citar algunos ejemplos.

Lo anterior no significa que los gobiernos no tengan una cierta orientación ideológica y que actúen significativamente en razón de los juegos de poder y de los intereses económicos existentes, tanto al interior de sus sociedades como en el ámbito internacional. Pero tampoco puede argumentarse que tales orientaciones, juegos de poder e intereses sean unilaterales, absolutos e inmutables. Las dinámicas económicas, sociales y políticas implican cambios constantes en estos factores y, por lo tanto, no es posible juzgar el conjunto de las políticas con base en una sola denominación, aunque sí existan tendencias predominantes.

La presente obra no pretende atribuirle una secuencia coherente y predefinida a toda la política económica aplicada en México durante el periodo estudiado, pero ello no significa que tan sólo se realice un seguimiento descriptivo y acrítico: los múltiples estudios sectoriales de Mónica Unda permiten alimentar una visión crítica de las políticas aplicadas, mediante el recuento pormenorizado de las decisiones gubernamentales. Se trata de hacer una lectura a partir de las medidas concretas que ha tomado el poder público y no de la caracterización general de un modelo.

El *Compendio de política económica en México 1980–2000* es producto de diversos trabajos previos de recopilación y sistematización de las medidas aplicadas por el gobierno mexicano, en tanto que la lógica de tal recopilación proviene de una perspectiva heterodoxa de dicha política económica.

En efecto, en 1977 Samuel Lichtensztein presentó al Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) un documento que sintetizaba y replanteaba el debate sobre el significado de la política económica.¹ ¿Es

1. Lichtensztein, Samuel. Enfoques y categorías de la política económica, CIDE, México, 1977.

básicamente una relación técnica entre instrumentos (fiscales y monetarios) y metas, tal y como sugieren las definiciones clásicas de Jan Tinbergen y Robert Mundell, o se trata en el fondo de una expresión de relaciones sociales entre centros de poder y los destinatarios, directos e indirectos de sus decisiones, lo que se derivaría sobre todo de las interpretaciones de origen marxista?

La respuesta de Lichtensztein no fue tomar partido a favor de una u otra opción sino procurar una síntesis entre ambas. Una relación entre instrumentos y metas es una relación técnica, que cumple una función esencial en la toma de decisiones, pero esta relación se encuentra inmersa en los juegos de poder económico, político y social que se ejercen en las sociedades.

Así, partir del centro de poder no necesariamente nos explica el sentido lógico de las decisiones que se toman. Por el contrario, hacerlo desde los instrumentos nos permite establecer tipologías con las que podamos valorar los juegos de interés que las sustentan.

A partir de esta disertación, en el Instituto de Estudios de América Latina del CIDE se planteó una sistematización de las medidas de política económica aplicadas entre el periodo de auge de fines de los setenta y el desencadenamiento de la crisis económica de los ochenta. La tarea era detectar las decisiones económicas de los gobiernos latinoamericanos y clasificarlas de acuerdo con los instrumentos que empleaban; por ello, se clasificaron en: políticas de producción, empleo, precios e ingresos (esfera real), monetaria, crediticia y fiscal (esfera financiera), y de tipo de cambio y comercio exterior (sector externo). El resultado fue *Crisis y política económica: una perspectiva instrumental, 1978–1982*.²

Esa obra no se editó para leerla de principio a fin sino como un diccionario o almanaque, en la que pudieran detectarse —para cada país latinoamericano, por tipo de instrumento y fecha— las políticas que configuraban la orientación económica del estado.

Desde mediados de los años ochenta el acceso a la información se ha incrementado de manera significativa gracias al desarrollo de la informática, esto favoreció la construcción sencilla de bases de datos y formas de clasificación más abiertas y cruzadas de la información sobre las medidas de política económica aplicadas por los gobiernos.

2. Sánchez Martínez, Hilda (coord). *Crisis y política económica: una perspectiva instrumental, 1978–1982*, CIDE, México, 1984.

Es así que, desde 1997, en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) se planteó la elaboración de una nueva base de datos sobre las políticas económicas en México desde 1980. Durante tres años se documentaron más de 3,000 medidas de política económica, con base en la *Revista Mexicana de Comercio Exterior*, *El Mercado de Valores*, *El Financiero*, los informes de gobierno, referencias de diversos portales de Internet e información hemerográfica y bibliográfica diversa. El resultado fue el disco compacto *México: 20 años de política económica 1980–1999*, elaborado por Rodolfo Aguirre Reveles.³

Con base en la metodología de *Crisis y política...* se efectuó una tipología más desagregada, a partir de grandes familias de medidas, tomando un criterio de economía política: en primer lugar se presentan las decisiones tomadas con respecto a las actividades productivas (los sectores económicos) y de precios, así como las que son articuladas de manera directa con la reproducción y productividad de la fuerza de trabajo (empleo, salarios y capacitación); en segundo, se exponen las medidas de orden financiero en las que tradicionalmente se clasifica la política económica: la monetaria y la fiscal, a las que agregamos la especificidad de la crediticia y las relacionadas con el manejo de la deuda externa. En la tercera parte referimos las medidas asociadas a la gestión de las relaciones económicas internacionales, en especial las ligadas con el tipo de cambio y comercio exterior, así como la constitución de acuerdos económicos internacionales. Por último, abarcamos las decisiones ligadas con el consumo social, es decir, el componente económico de la política social (alimentación, educación, salud y vivienda). No obstante, en nuestra perspectiva, la dicotomía entre política económica y social es falsa: desde sus objetivos, toda política económica implica fines y destinatarios sociales, en tanto que desde la instrumental, toda política social supone el manejo de instrumentos económicos, en el momento en que requiere financiarse.

En suma, las áreas consideradas en esta tipología fueron las siguientes:

- ▶ Políticas sectoriales (agropecuaria, industrial, comercial, de comunicaciones y transportes y de otros servicios) y de precios.
- ▶ Políticas de empleo, salarios y capacitación.

3. Aguirre Reveles, Rodolfo. *México. 20 años de política económica, 1980–1999*, CD-rom, ITESO/Simorelos-Conacyt/SAPRIN, Guadalajara, 2000.

- ▶ Políticas financieras (monetaria, crediticia y fiscal).
- ▶ Políticas de sector externo (deuda externa, tipo de cambio, acuerdos económicos y comercio exterior).
- ▶ Políticas sociales (alimentación, educación, salud, vivienda y seguridad social) y ambientales.
- ▶ Políticas intersectoriales.

El objetivo de esta base de datos fue facilitar el análisis de las estrategias económicas en México desde 1980, a partir de información específica que permitiera profundizar en las decisiones tomadas y no sólo de generalizaciones adulatorias o condenatorias, como “la promoción de la eficiencia, la competitividad y la libertad económica” o “el neoliberalismo salvaje”.

A partir de esta base de datos es posible identificar la evolución de las decisiones en las diversas áreas de la política económica federal en México. Este es el objetivo del *Compendio de política económica en México, 1980–2000*. El recuento de las decisiones y el comportamiento de los principales indicadores estadísticos asociados a dichas áreas, permite ofrecer un panorama breve sobre la evolución de cada una de las políticas sectoriales consideradas en el estudio. En unas cuantas cuartillas es posible dar seguimiento a las decisiones fundamentales en materia agropecuaria, industrial, comercial, de precios, de empleo, salarial, crediticia, monetaria, de deuda externa, social, etcétera. Al final, contamos con un compendio, producto de un trabajo sumamente acucioso de Mónica Unda, que sirve como referente sobre lo que han sido las resoluciones económicas concretas del gobierno mexicano.

Este *Compendio de política económica...* significó no sólo la revisión y actualización de la base de datos de *México. 20 años de política económica...* sino del desarrollo de las principales variables macroeconómicas de los documentos básicos de política económica del gobierno federal, el estudio bibliográfico de diversas investigaciones sectoriales, la discusión con investigadores especialistas de las diversas áreas, entre otros medios.

El producto final no es el de un texto “imparcial” con un sentido descriptivo (aunque la descripción sea imprescindible), pero la objetividad absoluta de la ciencia es inexistente. En esta presentación también existen interpretaciones y tomas de posición con respecto a las estrategias seguidas. No hacerlo evidente, hubiera implicado el ocultamiento de una perspectiva

Introducción

propia —pero no con base en etiquetas— de la estrategia económica seguida en México durante los últimos 20 años.

Esta obra forma parte del proyecto Ajuste Estructural y Alternativas desde la Sociedad Civil, desarrollado en el ITESO, con el apoyo financiero del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco.

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES

I

Política productiva y de precios

El pensamiento mercantilista parece conducir a la deducción de que la producción es superior al consumo, que el hombre existe para la riqueza y no la riqueza para el hombre.

JOHN H. FERGUSON

Política agropecuaria

¿Cuál tierra nos han dado, Meliton? aquí no hay ni la tantita que necesitaría el viento para jugar a los remolinos.

JUAN RULFO

En 1980, durante la presidencia de José López Portillo (1976–1982), había una fuerte participación del estado en el agro. La intervención estatal en la agricultura era un elemento fundamental en la estrategia de desarrollo que el gobierno mexicano seguía desde mediados de los años treinta. Esta participación se confirmaba en la propiedad pública de alrededor de la mitad de la frontera agrícola (los ejidos) y el control público de una parte significativa de los esquemas de financiamiento y comercialización.

Un componente esencial de este proyecto fue la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). Esta paraestatal fue un instrumento gubernamental para promover el desarrollo económico y social del país, a través de dos funciones: la regulación del mercado de productos de subsistencia popular y la protección de los consumidores de bajos ingresos (garantizando el acceso a productos básicos) y de los productores con menos recursos (facilitando que sus actividades productivas fueran una adecuada fuente de recursos).¹ De esta manera, gran parte de los agricultores tenía derecho —dependiendo del tipo de producción al que se dedicaran— a que sus cosechas fueran adquiridas por la Conasupo a un precio mínimo de garantía, lo que les garantizaba un ingreso que podía equipararse, en términos sociales, al salario mínimo de los productores rurales. Por lo general, la evolución de este precio permanecía rezagada con respecto a la de la inflación, lo que representó remuneraciones cada vez menores con respecto a las urbanas.

En el ámbito financiero, los campesinos contaban con el apoyo especializado del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), aunque este era objeto de fuertes reclamos por la falta de eficiencia y honestidad en su manejo, así como por la manipulación política en el uso de sus recursos.

La principal innovación en la política agropecuaria a inicios de los años ochenta fue la introducción del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), al que

1. Yunez-Naude, Antonio. "Conasupo: the dismantling of a state trader", en *The World Economy*, Blackwell, enero de 1993, pp. 97–122.

se destinó el equivalente a 25% de los ingresos de la exportación petrolera. El SAM tenía como fin el logro de la autosuficiencia alimentaria y marcó la pauta para la mayoría de los programas del sector. Los apoyos y estímulos funcionaban mediante el otorgamiento de créditos preferenciales a la producción de básicos, el impulso a los seguros agropecuarios y la puesta en marcha de distintos programas de ayuda a productos básicos y planes de fomento a las cooperativas agropecuarias nacionales.²

En este contexto se socorrió a los productores del campo a través del Fideicomiso de Promoción Rural, que absorbía los adeudos de productores con el Banrural, o del Programa de Productos Básicos, en el que el gobierno absorbía 20% de los costos financieros.

Sin embargo, en el periodo 1980–1982 se avistaron los primeros signos de “liberalización económica”: se promulgó la Ley de Fomento Agropecuario, que autorizaba las asociaciones productivas entre los propietarios privados y los ejidatarios. Asimismo, se sustituyeron diversos subsidios directos por los certificados de promoción fiscal, instrumentos de reducción de impuestos con la garantía de la empresa de aumentar la producción o el empleo.

A partir de la crisis y el derrumbe de precios del petróleo, los cambios hacia el proceso de liberalización se intensificaron en diciembre de 1982, con la llegada de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH, 1982–1988); no tanto en el discurso, en el que se mantuvieron esquemas similares a los de la administración previa, sino en las medidas específicas, que en ocasiones contravinieron el discurso e hicieron del sexenio uno de los más incoherentes entre lo que se decía y lo que se hacía.

Como consecuencia de la crisis, el gobierno de MMH estableció el Programa Inmediato de Reordenación Económica que, entre otros fines, pretendía la protección y el estímulo a los programas de producción, importación y distribución de productos básicos para la alimentación del pueblo. Así, durante el periodo de 1982–1988 se firmaron varios convenios con la Secretaría de Agricultura de Estados Unidos, para la importación de granos básicos, lo que aunado a la cancelación del SAM, en 1983, dieron fin a la estrategia de autosuficiencia alimentaria.

También, se redujo el papel de estado como proveedor de insumos y

2. Los apoyos consistían en la reducción en los precios de semillas, fertilizantes y en las tasas de interés de los créditos de avío otorgados por el Banrural.

financiamiento al sector agropecuario.³ Al mismo tiempo que la desaparición del SAM era un hecho, comenzó la privatización, fusión o desaparición de empresas productoras de insumos agrícolas, la extinción de fideicomisos de apoyo al campo y el recorte o eliminación de subsidios.⁴

Lo anterior explica la falta de recursos que condujo a la aplicación de políticas de disciplina fiscal. El establecimiento de nuevos programas de apoyo al agro se acompañó de la búsqueda de créditos internacionales, en especial ante las instituciones financieras internacionales (IFI), como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), para el apoyo de programas específicos de política agropecuaria.⁵

El BID apoyó programas de desarrollo focalizados en productos y regiones, en tanto que el BM se orientó a las transformaciones nacionales. En su mayoría fueron programas emergentes, sin relación con la producción ni la garantía de continuidad en el mediano y largo plazos. Este tipo de créditos modificó de manera sustancial la lógica precedente, ya que el tipo de acreedor principal fue desplazado de la banca comercial a la contratada ante las IFI, lo que supuso la aceptación de las reglas de condicionalidad planteadas por estas últimas y, por consiguiente, la transformación del tipo de política agraria.

Del mismo modo, se tendió hacia un proceso de desregulación de la producción y comercialización de productos agropecuarios, acompañado de la liberalización de precios y la suspensión de diversos precios mínimos de garantía a los productores.⁶ En 1986, México ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y se inició la exención de per-

3. En este apartado se darán algunos ejemplos de las privatizaciones o liquidaciones que se presentaron, pero para abundar en el tema se recomienda ver el **ANEXO. REDUCCIÓN DEL ESTADO MEXICANO, POR RAMAS Y FECHAS.**

4. En 1984 se eliminó el subsidio a 67 empresas privadas y paraestatales, así como los subsidios al arroz, aceite y huevo. En 1985 se anunció el recorte de subsidios corrientes, con el programa de ajustes presupuestales. En ese mismo año se realizó la venta o liquidación de 236 organismos paraestatales de carácter diverso; en 1987 se liquidó la Promotora Nacional para la Producción de Granos; en 1988 se cerraron seis empresas coordinadas por la Secretaría de Pesca (Sepesca), entre otros. Asimismo, desaparecieron múltiples fideicomisos, como la Campaña Nacional contra la Garrapata, el Fomento de la Ganadería de Exportación, el Apoyo a la Capacitación Forestal Campesina, el Fomento a Frutas Cítricas y Tropicales.

5. Tales fueron los casos de los programas de desarrollo pesquero en Chiapas, de apoyo a la comercialización agrícola nacional y a la importación de insumos y refracción para el agro. También, se financió con créditos la importación de granos básicos y cereales y los programas de desarrollo atunero, silvícola y de apoyo a la pequeña producción rural y microempresa.

6. En diciembre de 1982, de 5,000 artículos sólo 300 continuaron bajo el control de precios, de los cuales 29 eran alimenticios.

misos previos de importación y exportación para algunos productos y la derogación de fracciones arancelarias con precio oficial de la tarifa del impuesto general de importación y la de exportación (TIGI y TIGE, respectivamente).⁷

Sin embargo, las mayores transformaciones no se efectuaron sino hasta la administración gubernamental de Carlos Salinas de Gortari (CSG, 1988–1994). La desincorporación de algunas paraestatales se hizo más drástica en los primeros años de ese gobierno, con el fin de “sanear las finanzas públicas” (reducir el desequilibrio fiscal). Si bien no desapareció la Conasupo, esta compañía comenzó a deshacerse de sus activos y funciones.⁸ Lo mismo ocurrió con varias empresas pesqueras, comisiones y fideicomisos.⁹ También se eliminaron algunos subsidios, como el llamado “pago de usuario”, en 1990, que representaba alrededor de 80% de la tarifa eléctrica de bombeo de agua para riego.

El proceso de liberalización arancelaria detonado al final del sexenio 1982–1988 con la incorporación al GATT, continuó de manera intensa en los cuatro primeros años del gobierno de CSG. Disminuyeron las fracciones que requerían permiso previo de importación, se cancelaron gravámenes de importación y exportación y se reformaron las TIGI y TIGE. Durante este mismo periodo, se prestó especial atención a los cultivos para la exportación, como las hortalizas, sobre todo a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con Estados Unidos y Canadá. La apertura generó un aumento en las importaciones agrícolas y silvícolas de 13.1% anual entre 1990 y 1994, mientras que en las exportaciones del sector el incremento fue de 3.3%.¹⁰

En materia crediticia, el Banrural estableció programas de rehabilitación de carteras vencidas, para otorgar plazos más amplios y tasas de interés más bajas, a diferencia de los sexenios anteriores, cuando se recurría a la cancelación total de los adeudos. Así, la condonación de deudas y otros mecanismos similares fueron disminuyendo y tuvieron un impacto positivo en la reducción de este tipo de prácticas como mecanismo de control político, sin

7. En 1987, de 581 fracciones arancelarias de la TIGI con precio oficial se derogaron 528, es decir, 90% de ellas.

8. En 1989 se liquidaron nueve plantas de las industrias Conasupo, 25 supermercados y 589 establecimientos de comercio medianos.

9. En esa época desapareció el Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural.

10. Datos tomados de la página en la Internet www.baxico.org.mx

embargo, creció el riesgo de los campesinos en las contrataciones de crédito.

En el periodo 1988–1994 se recurrió cada vez menos a las IFI para el impulso del sector agropecuario, porque la política gubernamental era evitar mayores endeudamientos. En contraparte, se introdujo un cambio radical en la concepción del desarrollo rural con el fin de promover su capitalización por medio de la iniciativa privada. Para ello, se modificó el artículo 27 constitucional, lo que constituyó la mayor transformación en la normatividad agropecuaria desde 1917. Antes de esta reforma, la tenencia consistía en parcelas familiares y superficies mayores (los ejidos), de propiedad pública y usufructuadas por las comunidades campesinas. A partir de los cambios no sólo se permitió la renta y venta de las tierras (mediante algunos mecanismos regulatorios) sino la inversión de sociedades mercantiles y la introducción de términos de libre mercado en el campo. También, en la práctica se permitió la posesión de grandes extensiones de tierra, aunque en teoría se prohíben los latifundios en México.¹¹ De esta manera, la posesión colectiva de la tierra cambió a la propiedad sujeta de transacciones económicas.

Esto implicó una nueva estrategia agropecuaria, que se basó en criterios de asignación de recursos, en función de la rentabilidad y competitividad. Sin embargo, se dejó de lado a los productores de autoconsumo y a los que carecían de posibilidades para competir en el mercado, dadas las dificultades que tenían que enfrentar, como el limitado acceso al crédito, los costos de transacción (almacenaje, transporte, comercialización) y la inaccesibilidad a tecnologías competitivas.¹² De ahí que los antiguos ejidatarios se orientaran cada vez más a rentar su tierra, convertirse en jornaleros o vender sus propiedades y emigrar en busca de mejores condiciones de vida.

En sustitución del esquema de subsidios basados en los precios de garantía y con el discurso de la modernización, a finales de 1993 surgió el Pro-

11. Fracción IV del artículo 27: “En ningún caso las sociedades podrán tener en propiedad una extensión mayor que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo”; fracción XV del artículo 27: “Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad [...] 150 hectáreas cuando se dediquen al cultivo de algodón y 300 cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar [...]” Sin embargo, la introducción de sociedades mercantiles permite la multiplicación por 25 de estas superficies.

12. Los créditos otorgados por el sistema bancario al sector agropecuario durante la década de los noventa disminuyeron un ritmo de 6.9% anual y los otorgados por el Banrural a 2.9% anual (*Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo*, en www.zedillo.presidencia.gob.mx, DE consultada en octubre de 2000).

grama de Apoyos Directos al Campo (Procampo), y continuó en la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (EZP, 1994–2000) con la Alianza para el Campo. El apoyo del Procampo consistía en la entrega de recursos monetarios por cada hectárea o fracción de esta, cuando el productor sembrara la superficie registrada (elegible) en el programa, la mantuviera en explotación pecuaria, forestal o la destinara a algún proyecto ecológico y cumpliera con lo establecido en la normatividad operativa.¹³

Aunque en el sexenio 1994–2000 hubo mayores reducciones en la participación y regulación estatal en el sector agropecuario y se eliminaron diversos subsidios, a partir de 1996 se crearon varios programas de apoyo, más articulados que los de anteriores sexenios, pero condenados a una corta incidencia, debido al reducido margen de maniobra que dejaba el nuevo marco legal y la disminución del presupuesto.¹⁴

Tales programas incluyeron una incipiente introducción de instrumentos financieros para el manejo de riesgos y la visión ecológica como nueva constante, al menos en el discurso, a diferencia del periodo de CSG, cuando se postulaba que la privatización motivaría en sí misma el aprovechamiento “racional” y el cuidado de los recursos.

Respecto al enfoque ecológico es necesario observar algunos balances físicos de los recursos naturales, como por ejemplo, las tasas medias de crecimiento anual en el periodo 1993–1998 de los recursos forestales, la sobreexplotación del agua y la erosión de suelos fueron de –1%, 7.2% y 3.9%, respectivamente.¹⁵ Tales balances indican una situación preocupante en términos ecológicos y además advierten la necesidad de políticas alternativas que fueran más allá del discurso y encierran la complejidad del problema ecológico.

Una vez terminada la tarea de liberalización externa y con la puesta en

13. La superficie elegible antes del ciclo agrícola primavera–verano 1995 era aquella cultivada con maíz, sorgo, frijol, trigo, cebada, algodón, cártamo, soya o arroz; después se amplió de acuerdo con la normativa a la siembra de cualquier cultivo lícito.

14. Entre los programas creados destacan el de Asistencia Técnica y Financiamiento para Producción de Granos Básicos, el de Apoyo Financiero al Sector Agropecuario y Pesquero, los de cobertura de precio de productos agrícolas y los de apoyo a la comercialización de determinados productos. Sin embargo, el gasto público destinado al campo se derrumbó: la tasa media de crecimiento anual del periodo 1994–1998 del gasto neto del gobierno federal hacia agricultura, ganadería y desarrollo rural fue –9.73% (véase Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. *El ingreso y el gasto público en México*, INEGI, México, 1999, p.140).

15. Véase Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. *Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México, 1993–1998*, INEGI, México, 2000, p.14.

marcha del TLCAN, las tareas se enfocaron en la protección o regulación de productos particulares. Las medidas se limitaron a la aplicación rutinaria de cuotas compensatorias y de salvaguardia mediante tasas *ad valorem* de 20%, en su mayoría, cuando se rebasan los cupos mínimos de importación de artículos provenientes de Estados Unidos y Canadá, y a las investigaciones *antidumping*.¹⁶

SINOPSIS

La política económica del sector agropecuario ha ido evolucionando de un sistema de regulación y participación estatal a otro en el que el estado tiene cada vez menos injerencia en la actividad económica y cede su papel de promotor a la iniciativa privada. De un sistema que buscaba la autonomía alimentaria a otro en el que la importación de alimentos fue parte de la estrategia. Y de un modelo en el que el estado tenía la responsabilidad productiva y social a otro en el que el mercado fue el mecanismo de asignación de recursos.

Esta tendencia ha contribuido a la crisis actual del campo, que tiene su origen en la descapitalización por los bajos precios; la ausencia de crédito oficial e inversiones; el deterioro del mercado interno, derivado de la entrada indiscriminada de productos de importación, y la disminución en las compras de las cosechas nacionales (dados los mayores costos). Pero todo esto no es la única causa, pues no hay que olvidar que, durante el modelo de sustitución de importaciones, todo excedente en la balanza comercial agropecuaria se utilizó para financiar a la industria, lo que dejó al campo sin retroalimentación.

Como toda la estructura económica del país, el campo ha transitado por periodos de políticas de estabilización (1983 y 1995), sobre todo por el recorte al gasto público y por los procesos de reactivación que han sido invariablemente acompañados por una pérdida en la autonomía alimentaria. Asimismo, se ha llevado a cabo un proceso de desregulación, por ejemplo, con los precios oficiales y la modificación al artículo 27, y después se impuso la liberalización externa, que se llevó a cabo entre 1987 y 1993.

Posteriormente, aunque no de manera exclusiva, se dedicó atención a las medidas de corte social, como el Programa Nacional de Solidaridad (Prona-

16. En este sentido, recibieron protección productos como la manzana, el aguacate y la papa.

sol), en el periodo de CSG, o el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), durante el gobierno de EZP, y en cierta medida el Procampo.¹⁷

Dentro de este recuento, las acciones de política económica estuvieron enfocadas, en su mayor parte, a la agricultura y la ganadería, mientras que la pesca y la silvicultura carecieron de medidas que permitieran delinear una estrategia de desarrollo.

Política industrial

La mejor política industrial es la que no existe.

UN ALTO FUNCIONARIO DE LA SECRETARÍA DE
COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, EN LOS AÑOS NOVENTA

24

A partir de la segunda guerra mundial, México siguió un patrón de desarrollo enfocado hacia adentro y dirigido ampliamente por el estado. La estrategia económica tenía como objetivo la industrialización, misma que se habría de alcanzar mediante políticas de sustitución de importaciones. En este contexto, la política industrial estuvo determinada por el estado. Su participación comprendió de subsidios a las empresas, precios y tarifas preferenciales, esquemas de protección comercial frente a diversas importaciones industriales y la regulación pública de los salarios mínimos (generales y profesionales).

Con el objetivo de sustituir importaciones, durante décadas se promovió la producción industrial de bienes de consumo básico (en especial alimentarios y textiles) y, poco a poco y en menor alcance, la de bienes de consumo durable, intermedios y de capital. También destacó la protección a la producción interna de las industrias de electrodomésticos y automóviles, acero, química y farmacéutica, petroquímica, insumos agropecuarios, equipo de transporte, eléctrica, entre otras.

Aún durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH, 1982–1988) se mantuvieron mecanismos de apoyo público para la producción industrial.

17. Para mayor detalle sobre los programas sociales de los sexenios de CSG y EZP (el Pronasol y el Progres) VÉASE LA POLÍTICA SOCIAL DE LOS PROGRAMAS NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN.

Tal fue el caso del Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular,¹⁸ con el que se otorgaron estímulos fiscales, recursos financieros y sobre todo beneficios arancelarios para la importación de insumos a los productores de bienes básicos o de consumo generalizado.

En cuanto a los apoyos y participación directa en la industria pesada, a mediados de los ochenta todavía había mecanismos de financiamiento para los proveedores de bienes, materiales y servicios que demandaban Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) para la sustitución de importaciones, a la que se hacía referencia, pese a que el modelo sustitutivo era considerado como algo rebasado.¹⁹

En conjunto, el eje de la política industrial se articuló con el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984–1988 (Pronafice).²⁰ En cuanto al fomento, se tenía especial interés en el apoyo a la pequeña y mediana industria (Pymi), por lo que surgieron varios programas, pero que fueron desdeñados en las dos siguientes administraciones (la de Carlos Salinas de Gortari, CSG, y la de Ernesto Zedillo Ponce de León, EZP). Estos programas comprendían medidas de corto y mediano plazos. A corto plazo se orientaban a financiar compras de materias primas e insumos, consolidar pasivos, adquirir refacciones y piezas, revisar los requisitos de garantía, agilizar trámites e incrementar la asesoría y asistencia técnica. En el mediano plazo se pretendía que las Pymi accedieran, en condiciones similares a las de la gran industria, al crédito preferencial para invertir en modernización y apoyo técnico y financiero. También, el sector automotriz en especial recibió apoyos mediante subsidios e incluso con cierta planificación estatal para su desarrollo.²¹

18. Este programa, junto con otros, se insertó en las líneas estratégicas del Programa Inmediato de Reordenación Económica: “Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos populares” y, hasta antes de 1983, a los objetivos del Sistema Alimentario Mexicano.

19. Los recursos crediticios fueron aportados por el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, la banca nacionalizada y por la Cámara Nacional de Manufacturas Eléctricas, en el caso de la CFE.

20. En julio de 1984 se presentó el Pronafice, con el propósito de que “México fuera, a fines de siglo, una potencia industrial intermedia, mediante una estrategia de cambio estructural que integrara cabalmente el proceso de industrialización con el comercio exterior y el resto de la economía” (*Diario Oficial de la Federación*, citado en Aguirre Reveles, Rodolfo. *México. 20 años de política económica, 1980–1999*, CD–rom, ITESO/Simorelos–Conacyt/SAPRIN, Guadalajara, 2000).

21. En septiembre de 1983 se publicó un decreto que buscaba adecuar la producción de la industria automotriz a las necesidades del país y equilibrar su balanza de pagos mediante la búsqueda de los siguientes objetivos: transformar la industria automotriz en un sector autosuficiente en cuanto a divisas;

Además, se dictaron medidas coyunturales, derivadas de la crisis de 1982, que se integraron en el Programa Institucional para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo. En 1985 se establecieron otras, a raíz de los sismos en el Valle de México y Zapotlán (antes Ciudad Guzmán), que consistían en programas especiales de financiamiento para industrias pequeñas y medianas que resultaron afectadas.

Hacia el final del sexenio de MMH, y sobre todo a partir del ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la política industrial empezó a planear el desarrollo de la empresa maquiladora de exportación, en especial a partir del Programa de Promoción de la Industria Maquiladora, en el que participaron las sociedades nacionales de crédito (los bancos), las empresas nacionales promotoras de parques industriales, los gobiernos estatales y los organismos del sector privado. El impulso de esta industria ha sido altamente dinámico, en contraste con el del resto de la manufactura, lo que ha significado el rompimiento de diversos encadenamientos productivos.

La apertura del comercio exterior se mantuvo hasta el año 2000.²² Al inicio esto se logró con la desregulación arancelaria (GATT) y luego con el apoyo del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) a industrias con potencial exportador, mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que abrió las puertas a la promoción de nuevos tratados y a la inversión extranjera.

Las formas de protección limitaron al establecimiento de cuotas compensatorias y revisiones *antidumping*. Esto significó cambios fundamentales en los mecanismos de la política industrial. Se pasó de medidas discrecionales, determinadas internamente, como los permisos previos de importa-

eliminar los subsidios; racionalizar la estructura de la producción con la reducción del número de líneas y modelos para alcanzar escalas internacionalmente competitivas; consolidar la integración productiva; mantener calidad y precios competitivos a nivel mundial, y permitir la fabricación de camiones pesados con motor diesel sólo a empresas con mayoría de capital mexicano. En aquel momento había varias empresas automotrices públicas, como Diesel Nacional (DINA), Vehículos Automotores Mexicanos (VAM) y Renault de México. En marzo de 1984 se establecieron subsidios para las nuevas inversiones en el sector terminal de la industria automovilística, y dichas empresas podían recibir un subsidio hasta por 100% de la cuota *ad valorem* de la tarifa del impuesto general de importación (TIGI) por la compra de maquinaria y equipo que no se fabricaran en el país.

22. De hecho, dentro del universo de medidas de política industrial, la mayoría están relacionadas con el comercio exterior, pero su estudio se aborda con más profundidad en el capítulo dedicado a ese tema (VÉASE LA POLÍTICA DE SECTOR EXTERNO).

ción y los aranceles, a las que se derivaron de acuerdos con entes externos (gobiernos y organizaciones), como las cuotas compensatorias y las regulaciones *antidumping*.

Los programas y medidas independientes de apoyo a la Pymi y los dedicados al desarrollo de la industria maquiladora fueron en gran parte soporados, internamente, por Nacional Financiera (Nafin) y, externamente, por los créditos del Banco Mundial (BM) y en menor medida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En 1988 CSG asumió el poder. Los intereses de ese gobierno se centraron en las ramas carretera, maquiladora y minera. En apoyo a la primera, se puso en marcha el Programa de Caminos de Cuota 1989–1994, con la participación de los sectores social y privado;²³ a la segunda se alentó con el establecimiento y la operación de empresas maquiladoras de exportación a través de programas impulsados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), y la tercera fue atendida con la creación del Fideicomiso de Fomento Minero, el Programa de Inversiones en Minería 1990–1994 y el Programa Nacional de Modernización de la Minería 1990–1994.²⁴

La política industrial de esa administración estuvo estructurada con base en los planes nacionales, según áreas específicas del país, con el fin de modernizar diversos sectores. Así, toda medida industrial debía adecuarse a los siguientes programas: el Pronafice;²⁵ el Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990–1994;²⁶ el Programa Nacional de

23. Incluía la ampliación a cuatro carriles de 16,300 kilómetros de carreteras troncales y la construcción de 4,000 kilómetros de autopistas y siete puentes internacionales, con una inversión estimada de 12 billones de (viejos) pesos.

24. El fideicomiso operaría como banca de segundo piso, apoyaría a la pequeña y mediana minería, además de fomentar la instalación de empresas industrializadoras, el desarrollo de técnicas de exploración, explotación, beneficio y comercialización de minerales. El Programa de Inversiones se presentó con recursos privados por 2,103 millones de dólares en el periodo. Conforme al programa, la industria minera debía duplicar su producción global en el decenio para poder satisfacer las necesidades de las industrias petroquímica básica, de la construcción, fertilizantes y energéticos.

25. Los objetivos del Pronafice fueron: propiciar el crecimiento de la industria nacional mediante el fortalecimiento de un sector exportador con altos niveles de competitividad; lograr un desarrollo industrial más equilibrado y propiciar para ello una adecuada utilización regional de los recursos productivos; promover y defender los intereses comerciales de México en el exterior, y crear empleos más productivos e incrementar el bienestar de los consumidores.

26. Presentado en marzo de 1990, el programa tenía el propósito de fortalecer la investigación científica y aplicar los avances técnicos en coordinación con los sectores productivos. Se anunció el otorgamiento de aumentos de uno a dos salarios mínimos a los ingresos de los miembros del Sistema Nacional de Investigadores, cuyo número se incrementó a 1,000; se establecieron becas para recompensar la calidad

Modernización Energética 1990–1994;²⁷ el Programa Nacional de Modernización de la Minería 1990–1994; el Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Medianas, 1991–1994,²⁸ y dos programas de apoyo, el Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad²⁹ y el de Apoyo a la Actividad Artesanal 1992–1994.³⁰

En el discurso, el Pronafice delineó una política industrial integral, en la que trataba de incluir los diversos subsectores de la industria y establecer estrategias y líneas de acción claras para el logro de los objetivos. Sin embargo, en la práctica y al momento de asignar recursos surgieron las prioridades reales de las políticas. Así, la ejecución de las medidas industriales dependió de su conexión con los puntos centrales del nuevo modelo de desarrollo: la incorporación de México a las corrientes mundiales del comercio; el mayor uso de las fuerzas del mercado en la asignación de los recursos, y la modernización del aparato productivo, como se señaló en la presentación del Pronafice. De esta manera, algunas de las líneas de acción privilegiadas fueron el desarrollo comercial e industrial de las franjas fronterizas y zonas libres y la promoción de la industria maquiladora, sobre todo de exportación.

Buena parte de esos programas fueron apoyados con recursos del BM. Se perseguía la modernización del sector, con especial interés en la energía y la tecnología.³¹ Aunque también se contó con recursos del BID, pero estos tenían una orientación agrícola.

En diciembre de 1994, EZP asumió el gobierno cuando ya estaba en

y el desempeño de los profesores de tiempo completo de nivel superior y se canalizó una aportación inicial e inmediata de 20,000 millones de pesos para el nuevo Programa de Tecnología Industrial de Producción, para vincular a los centros de investigación con empresas industriales.

27. Sus objetivos eran garantizar la suficiencia energética; fortalecer su vinculación con la economía, la sociedad y la protección ambiental, y consolidar un sector más moderno y mejor integrado.

28. Este programa buscaba mejorar las escalas de producción por medio de la organización interempresarial, facilitar el acceso de los industriales al conocimiento e innovación tecnológica, promover su inserción en el proceso exportador y establecer nuevos mecanismos de financiamiento.

29. El objetivo del programa era impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas en actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas, microindustriales y otras.

30. El objetivo era preservar y fomentar la actividad artesanal y que estuviera a cargo de la Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Microindustria de la Secofi.

31. En junio de 1989 el BM prestó 500 millones de dólares para respaldar la modernización industrial; en abril de 1990 acordó con Nafin un préstamo de 450 millones de dólares para financiar parcialmente un proyecto del Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico; para mayo de 1992 concedió un préstamo de 189 millones de dólares para proyectos de desarrollo tecnológico e investigación científica.

marcha la llamada modernización global del sector industrial del periodo de CSG. EZP la mantuvo y le dio mayor impulso a la tendencia privatizadora de áreas como la energía y la petroquímica.³² Con base en ello estableció, a finales de 1995, el Programa Único de Financiamiento a la Modernización Industrial, y para la energía y la petroquímica, los programas de Desarrollo y Reestructuración del Sector Energía 1995–2000 y de Desarrollo de la Industria Petroquímica Mexicana 1997–2000.

En petroquímica se realizaron varias reformas legislativas, como antesala a la estrategia gubernamental en esta industria, que preveía la conversión de las plantas de Pemex–Petroquímica en empresas filiales de capital mixto, estatal mayoritario y privado de hasta 49%.³³

En cuanto al sector energético, el programa se acompañó de la creación de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y diversas reformas al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria, que permitió la integración de los sectores social y privado en el transporte, almacenamiento y distribución de gas, así como en la construcción y operación de ductos e instalaciones y autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, importación y exportación de la electricidad. Para ello, la CRE instrumentó varias medidas para la concesión o el permiso a particulares, en especial en la transportación

32. Para mayores detalles sobre las privatizaciones, VÉASE EL ANEXO. REDUCCIÓN DEL ESTADO MEXICANO, POR RAMAS Y FECHAS.

33. Las reformas iniciaron en agosto de 1989 cuando la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIPI) redujo de 34 a 20 el número de productos petroquímicos clasificados como básicos y cuya elaboración se reservaba el estado: amoníaco, benceno, butadieno, dodecibenceno, etano, éter metiliterbutílico, etileno, heptano, hexano, materia prima para negro de humo, metanol, parafinas, ortoxileno, paraxileno, pentanos, propileno, teramil metiléter, tetrámero de propileno, tolueno y xileno. El objetivo de la medida fue impulsar la integración productiva, la modernización tecnológica y la competitividad internacional de la industria petroquímica. En contraparte, se elevó a 66 el número de petroquímicos secundarios que también podrían elaborar los particulares, previo permiso de la SEMIP. Después, en agosto 1992, se dio a conocer la lista de clasificación de los productos de la petroquímica básica y los de la secundaria. Los que todavía permanecían en la primera categoría fueron etano, propano, butanos, pentanos, hexano, heptano, naftas y la materia prima para el negro de humo. Como petroquímicos secundarios se clasificaron: acetileno, amoníaco, benceno, butadieno, butilenos, etileno, metanol, n-parafinas, ortoxileno, paraxileno, propileno, tolueno y xilenos. Los demás productos quedaron desregulados y pudieron elaborarlos las empresas públicas, privadas o del sector social. Posteriormente, en octubre de 1996, la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa de reforma a la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, que limitó a nueve los petroquímicos básicos de producción exclusiva del estado: etano, propano, butanos, pentanos, hexano, heptano, materia prima para negro de humo, naftas y metano usado como insumo para procesos industriales petroquímicos. En cuanto al financiamiento del sector, la iniciativa de EZP fue permitir una participación privada de 100%; sin embargo, la Cámara de Diputados la rechazó y obligó a que permaneciera la mayoría del capital como propiedad del estado.

del gas, y facilitó que estas actividades fuesen controladas por tres empresas: Gas Natural de México (filial de Repsol-España), Tractebel y Gaz de France.

El BM y el BID respaldaron los procesos de privatización de sectores como el petroquímico y la transferencia de tecnología y a la pequeña y mediana empresas, en la medida en que estuvieran insertadas en la cadena de exportación de las maquiladoras, aunque sus financiamientos fueron notablemente menores en comparación con la administración de CSG. Hacia 1997, el Bancomext favoreció con un programa crediticio a empresas medianas y pequeñas proveedoras de industrias exportadoras (en particular a maquiladoras) y a las industrias electrónica, textil y de automotores.

En octubre de 2000 se dieron a conocer diez programas de Promoción Sectorial, para las industrias química, siderúrgica, automovilística y de autopartes, textil y de la confección, del transporte, papel y cartón, cuero y pieles, madera, productos farmacoquímicos, medicamentos y equipo médico y manufacturas del caucho y plástico. Parte central de estos programas fue la autorización para importar insumos de diversas fracciones arancelarias relativas a estos sectores, con el fin de que la producción final se dirigiera a la exportación en el marco del TLCAN.

SINOPSIS

La política industrial en los ochenta se concentró primero en la búsqueda de su recuperación, mediante la importación de insumos, ante el colapso de la planta productiva nacional después de la crisis de 1982, y luego en el apoyo incipiente a la producción de básicos y a la pequeña y mediana industrias. Los años siguientes se dedicaron a la preparación del terreno para la apertura comercial y la desregulación, impulsada de manera directa con la entrada al GATT, en 1986, y con la firma del TLCAN, en los noventa.

Entre 1988 y 1994 se privilegió la modernización industrial, si por esto se entiende su adecuación ante la apertura comercial y la venta, fusión o desaparición de empresas paraestatales, aunque en este mismo periodo, por un lado, existieron tímidos intentos de apoyar a la planta productiva doméstica y, por otro, se impulsaba a las empresas que todavía eran paraestatales, principalmente de la industria pesada (acero, petroquímica, fertilizantes, minería) y que por su naturaleza se manejaban con

una lógica diferente a las empresas privadas.

A fines de los noventa e inicios del nuevo milenio, se mantuvo la inercia diluyente del estado y la solitaria regulación del comercio exterior con resoluciones *antidumping* y cuotas compensatorias.

Política comercial y de abasto

En el ámbito comercial y de abasto popular, la política mexicana tuvo como institución básica a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). Si bien esta fue constituida en 1965, sus antecedentes iniciaron en la segunda mitad de la década de los treinta con diversas entidades públicas, creadas para proteger a la población pobre de México, como la comisión para regular el mercado de productos básicos, la comisión de vigilancia del comercio, la comisión para regular el mercado de trigo y la compañía de exportación–importación. Además de sus funciones de abasto, la Conasupo desempeñó las de productor, regulador de mercados de productos básicos y subsidiario de la producción, sobre todo en granos, leche y tortilla. Hasta inicios de los ochenta, era el principal comprador nacional de productos agropecuarios, productor de bienes agroalimentarios básicos, comercializador rural de productos de primera necesidad y contaba con grandes cadenas de supermercados en zonas populares y de clases medias en las ciudades.

Debido al desabasto por la crisis de 1982 y el colapso de la planta productiva nacional, en los gobiernos de José López Portillo (1976–1982) y de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH, 1982–1988) predominaron las acciones estatales que tenían su origen en los programas centrales, como el referido a la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico del Consumo Popular y posteriormente el Programa Nacional de Alimentación 1983–1988.³⁴ Estos programas respondieron a la necesidad de reordenar la comercialización y el abasto de los productos básicos (huevo, leche, carne, aceite), lo cual les llevaría alrededor de diez años. El Programa Nacional de

34. Las medidas tienen coherencia en relación con una de las líneas del Programa Inmediato de Reordenación Económica: la protección y el estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos populares.

Alimentación, a su vez, se incorporó al Programa para el Impulso a la Producción Agropecuaria y el Sistema Nacional de Abasto (SNA) 1984–1988.

El SNA ponía énfasis en la modernización del comercio mediante la distribución racional de los productos alimenticios y la eliminación del intermediarismo, para beneficiar el poder de compra de la mayoría de la población. El sistema estuvo constituido por cuatro programas: de integración y construcción de centros de acopio; de integración y construcción de centrales y módulos de abasto; de construcción de almacenes frigoríficos, y de adquisición de equipo especializado para el transporte de alimentos frescos.

Una parte esencial de los programas, no sólo de los derivados del SNA, era el desempeño de la Conasupo como instrumento canalizador e integrador de la comercialización. También, daban forma a la política comercial y pretendían reordenar el aparato productivo y distributivo del país mediante el otorgamiento de estímulos fiscales, económicos y técnicos a los productores y comerciantes, el establecimiento de subsidios selectivos, el apoyo de empresas paraestatales para la distribución y el apoyo de la Conasupo.³⁵

En materia de financiamiento, gran parte de los programas, proyectos o medidas independientes relacionadas con el sector comercial puestos en marcha durante el gobierno de MMH fueron financiados con recursos estatales, excepto por unos pocos créditos del Banco Mundial, en 1983, que fueron destinados a la modernización de la comercialización agrícola del país. Por su parte, la política crediticia favoreció la comercialización de productos agropecuarios de carácter básico, y se dirigió tanto a comerciantes como a consumidores.³⁶

En todo el país, se implantaron programas de amplio alcance y con articulación entre distintos sectores; también se dieron medidas locales durante el periodo 1983–1988, sobre todo, en la franja fronteriza y en el Distrito Federal.³⁷

35. Las empresas paraestatales Productos Pesqueros Mexicanos, Productos Pesqueros del Noreste y otras distribuyeron en el mercado las existencias de sus respectivos productos de consumo.

36. En febrero de 1984 se creó el Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero para apoyar, entre otras actividades, la comercialización de los recursos pesqueros. En septiembre de 1984 se otorgaron créditos a los proveedores de la paraestatal Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, que en un inicio era el mecanismo de distribución de la Conasupo. Por otra parte, en enero de 1986, el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores estableció un programa de créditos a los trabajadores para la adquisición de productos básicos. En junio del mismo año, el Banco Nacional de Crédito Rural y la Conasupo impulsaron un programa de crédito al consumo familiar, mediante el cual se entregaban cupones para adquirir productos de consumo general en las tiendas Conasupo.

37. Las medidas intentaban integrar las zonas fronterizas y libres a la economía nacional y estimular la construcción, modernización y operación de centros de acopio, centrales de abasto y centros

En el sexenio de MMH diversos actores influyeron y participaron en las decisiones de la política comercial.³⁸ Por mencionar un ejemplo, en 1986 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Conasupo convinieron en fomentar el desarrollo del sistema de comercialización social mediante las empresas sindicales de la CTM.

Dada la tendencia a disminuir el gasto público, en 1985 se acordó un programa de ajustes presupuestales a subsidios corrientes y la liquidación de organismos y empresas paraestatales.³⁹ En esa época, el sector comercial no fue directamente afectado, pero la tendencia lo alcanzó de lleno durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (CSG, 1988–1994). En 1989 se anunció la restructuración del sistema Conasupo, que consistió en la venta de nueve plantas de Industrias Conasupo, la trasferencia de 25 supermercados de la Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo a la Impulsora del Pequeño Comercio⁴⁰ y la desincorporación de 589 establecimientos comerciales medianos (Conasuper), que en su totalidad habrían de desaparecer en los años noventa. A partir de esta medida se inició una política comercial de mucho menor injerencia y alcance estatal, en comparación con la anterior y en términos de participación, apoyo y planeación.

Esta política adquirió forma en el Plan Nacional de Modernización del Abasto 1990–1994, y se respaldó con el organismo de Apoyo y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, institución que ofrecía crear las condiciones necesarias para que los productores participaran con equidad en la libre comercialización de sus productos. De esta manera el estado tomó el papel de facilitador y tercer actor, ajeno a la actividad. Hacia 1992, con el fin de modernizar el comercio se puso en marcha un programa que buscaba incorporar nuevas técnicas y capacitación para los comerciantes, con financiamiento del Banco Nacional de Comercio Interior, en la actualidad desaparecido.

La política crediticia para el sector comercio también se redujo a partir del gobierno de CSG, las pocas medidas tomadas se derivaron de alguna situación emergente o de medidas aisladas, relacionadas con el impulso a las exporta-

comerciales en esos territorios, vía los certificados de promoción fiscal. En el Distrito Federal hubo algunas acciones coyunturales encaminadas a la regulación del mercado de la carne y otras dedicadas al abasto y distribución de básicos.

38. El gobierno federal, los productores, los comerciantes, los industriales y los trabajadores.

39. Para la profundización del tema, VÉASE EL ANEXO. REDUCCIÓN DEL ESTADO MEXICANO, POR RAMAS Y FECHAS.

40. La que a su vez fue liquidada en 1993.

ciones.⁴¹ Incluso, fueron escasos los créditos de las instituciones financieras internacionales para el apoyo a proyectos de comercialización.

Esta tendencia continuó en la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (EZP, 1994–2000), lo que generó que la tasa media de crecimiento anual del crédito otorgado al comercio interior por parte de la banca comercial y la banca de desarrollo en la década de los noventa fuera de –1.9%.⁴²

Debido a la inercia de medidas estatales de corte comercial, acentuada por la crisis de 1994, hasta 1998 se delineó el programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor, que se valía de mecanismos fiscales y financieros para apoyar al sector comercial. Meses después se liquidaron las Bodegas Rurales, última empresa de la Conasupo, que apoyaba a los campesinos en la comercialización de sus cosechas mediante silos, almacenes y bodegas.

En un punto medio entre la política participativa de MMH y la de liberalización de CSG, las medidas más recurrentes en el periodo de EZP se enfocaron a establecer lineamientos y mecanismos para el apoyo a la comercialización de las cosechas de productos específicos.⁴³ Para 2000, al término de la administración de EZP, se puso en marcha el Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales, que pretendía ampliar la cobertura de precios agrícolas mediante herramientas financieras (mercado de futuros), fomentar la agricultura por contrato y las exportaciones, apoyar los mercados regionales y la reconversión de cultivos. A pesar de que la bolsa de agropecuarios comenzó a funcionar, su papel en México sigue siendo marginal y ajeno para la mayor parte de los productores.

Dentro de las políticas de comercialización también se encuentra la de los derivados del petróleo y, específicamente, la de la gasolina. La política de precios adoptada por Petróleos Mexicanos para la comercialización de sus productos dejó de guiarse por criterios de costos y se vinculó a las referencias internacionales, a partir de un análisis de costos de oportunidad que le permitiera maximizar el producto de sus ventas, ya fuera en el mercado nacional o por las exportaciones.

41. En abril de 1992, el Banco Merrill Lynch otorgó un financiamiento al gobierno mexicano para apoyar la comercialización de las cosechas de trigo del ciclo otoño–invierno 1991–1992 y primavera–verano 1992. En septiembre de 1992, el Banco Nacional de Comercio Exterior financió la producción, comercialización y desarrollo de tecnología para impulsar las exportaciones agropecuarias y agroindustriales de la Cuenca del Pacífico.

42. *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, op. cit.*

43. Algodón, maíz blanco, trigo, arroz tipo palay.

SINOPSIS

La trayectoria de la política comercial inició de un sistema estructurado, a partir de los programas diseñados por el estado, en los que se incluía como actor y regulador en el flujo comercial, a través de la Conasupo. Esta política de participación activa del estado no logró integrar por completo las cadenas de producción con el abasto ni evitó el intermediarismo.

A fines de la década de los ochenta, el discurso del ajuste logró penetrar en la práctica de la política comercial y comenzó un proceso de deslinde de las obligaciones del estado y sus actores, para pasar a ser “facilitadores” de condiciones óptimas para el comercio interior. En esa dirección, se cedió a los particulares el lugar que mantenía el estado y la política comercial careció de un ente integrador y un plan que abarcara al proceso comercial en su totalidad y permitiera delinear un rumbo en el mediano y largo plazos.

Política de servicios

Servicios básicos a la producción y a hogares

Una de las funciones básicas que había asumido el estado, desde la segunda mitad de los años treinta y hasta inicios de los ochenta, era proporcionar servicios básicos dirigidos al consumo y a la producción. Tales fueron los casos de la distribución de energía y agua, el transporte ferroviario, las comunicaciones y el almacenaje de productos agrícolas.

Con el auge petrolero, en los primeros años de la década de los ochenta destacaba el programa Unidad de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), que integraba gran parte de las acciones de política social focalizada y al Programa de Agua Potable y Caminos. Sin embargo, la crisis de 1982 frenó abruptamente sus posibilidades de financiamiento.

Una de las primeras medidas tomadas por el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH, 1982–1988), en relación con los servicios públicos a raíz de la crisis, fue la desaparición de la Coplamar en abril de 1983. Como

consecuencia, las actividades del programa en cuanto a agua potable y caminos pasaron a formar parte de las responsabilidades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), así como dos más relacionados con el mejoramiento de casas rurales y unidades básicas de producción alimentarias. Unos meses después, la Sedue descentralizó sus funciones y transfirió a los estados y municipios los programas y recursos para la construcción y operación de sistemas de agua potable, drenaje, desalación y alcantarillado. Para 1984, resalta el margen de negociación del Congreso del Trabajo, pues logró, entre otras cosas, la cancelación de aumentos a las tarifas de gas, electricidad y teléfono.⁴⁴

Durante los primeros años del gobierno de MMH se solicitaron recursos económicos de las instituciones financieras internacionales (IFI) para el financiamiento de obras de agua potable y alcantarillado. Los créditos del Banco Mundial (BM) se utilizaron para obras de carácter nacional y los del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para acciones regionales.⁴⁵

Con los préstamos de las IFI, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, en tanto intermediario financiero del gobierno federal para la contratación de los créditos, canalizó recursos a los gobiernos de los estados para la rehabilitación, ampliación o generación de sistemas de agua potable y alcantarillado, como en el caso de algunas ciudades específicas (Pachuca, Hidalgo; Mexicali, Baja California, y Juan Aldama, Zacatecas).

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (CSG, 1988–1994) destaca la solicitud de créditos al gobierno japonés para financiar los programas de abastecimiento de agua potable en Monterrey. A fines de los ochenta comenzó a operar el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que se convertiría en el eje de la política social del sexenio, para retomar el papel que había jugado la Coplamar una década antes y cubrir el vacío que había

44. A raíz del establecimiento de nuevos salarios mínimos, el Congreso del Trabajo solicitó a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social acciones concretas para proteger el consumo básico de los trabajadores.

45. En mayo de 1983, el BM concedió 100 millones de dólares para la realización de obras sanitarias en ocho ciudades del país; cuatro meses después, a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), otorgó recursos para financiar obras de agua potable y alcantarillado en distintas ciudades del país. Cabe mencionar que prácticamente todos los préstamos que obtuvo el gobierno mexicano del BM procedían del BIRF. Por su parte, en septiembre de 1983 el BID otorgó créditos para el apoyo a la tercera etapa del proyecto de ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado en Monterrey.

quedado entre 1982 y 1988. Con las acciones del Pronasol se amplió la dotación y el suministro de servicios públicos a diversas poblaciones, por ejemplo, la cobertura nacional de agua potable pasó de 64.9 millones de habitantes en 1990 a 74 millones en 1994, y la de alcantarillado, de 51.2 millones a 59.1 millones, durante el mismo periodo. Para 2000, 87 millones de habitantes disponían de agua potable y 73 millones, de alcantarillado.⁴⁶

Si bien los servicios de agua para los hogares mejoraron de manera significativa en los noventa, no ocurrió lo mismo con las obras de irrigación para la producción agrícola. La inversión pública en obras en este rubro disminuyó de 878.9 millones de pesos en 1990 a 339.8 millones en 2000.⁴⁷

En cuanto al gas, las principales modificaciones se presentaron en 1995, con las reformas al artículo 27 constitucional, para permitir la participación de los sectores social y privado en el transporte, almacenamiento y distribución de gas, así como en la construcción y operación de ductos e instalaciones. De ahí que a finales del periodo el mercado del gas estuviera controlado por tres empresas: Gas Natural de México (filial de Repsol-España), Tractebel y Gaz de France.⁴⁸

Servicios financieros⁴⁹

La banca en México fue tradicionalmente poderosa en el siglo xx y funcionaba, hasta los años setenta, como banca especializada. En 1974, durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970–1976) se facilitó su operación, con la autorización para que los bancos diversificaran sus servicios y actuaran como banca múltiple. En términos generales, las instituciones que adquirie-

46. Datos proporcionados por la Comisión Nacional del Agua y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

47. *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, op. cit.* Precios constantes de 1993.

48. Gas Natural de México obtuvo la mayor proporción del mercado, pues abarca la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León; Nuevo Laredo, Tamaulipas; Saltillo, Coahuila; Salamanca, León, Irapuato y Celaya, Guanajuato; Coahuila; Valle de Toluca, Estado de México, y la comercializadora Metrogas en el Distrito Federal. Tractebel es una empresa pública Belga que opera en más de 100 países y tiene como uno de sus giros la distribución de gas. La empresa pública Gaz de France ganó, desde 1998, los contratos para la región del Valle de México, el norte de Tamaulipas, Puebla y Tlaxcala.

49. Las medidas que se consideraron para este apartado fueron las dirigidas a modificar, regular o proteger la estructura del sistema financiero en su conjunto. Por su parte, aquellas orientadas a la promoción o dirección de los recursos, están consideradas en el apartado de la POLÍTICA CREDITICIA.

CUADRO 1.1

Privatización de la banca mexicana. Lista de bancos privatizados

Institución	Fecha de venta	Grupo comprador
Multibanco Mercantil Mexicano	9 de junio de 1991	Grupo Financiero Probursa
Banpaís	17 de junio de 1991	
Banca Cremi	23 de junio de 1991	
Banca Confía	4 de agosto de 1991	
Banco Oriente	11 de agosto de 1991	
Banco de Crédito y Servicio	18 de agosto de 1991	
Banamex	26 de agosto de 1991	
Bancomer	28 de octubre de 1991	
BCH (después Unión)	10 de noviembre de 1991	
Banca Serfín	26 de enero de 1992	Grupo OBSA
Multibanco ComerMex	9 de febrero de 1992	Grupo Financiero Inverlat
Banco Mexicano Somex**	6 de marzo de 1992	Grupo Financiero Invermexico
Banco del Atlántico	29 de marzo de 1992	
Promex	5 de abril de 1992	Casa de Bolsa Valores Finamex
Banco del Oriente***	12 de abril de 1992	
Banco Mercantil del Norte	15 de junio de 1992	Grupo Maseca
Banco Internacional	29 de junio de 1992	Grupo Financiero Privado Mexicano (Prime)
Banco del Centro	6 de julio de 1992	Grupo Financiero Multivalores

* La razón indica el número de veces del capital contable de la institución que representa el monto ofrecido.

** En este caso, el grupo ganador en la subasta del primer paquete de acciones representativas de 51% del capital social pagado del Banco Mexicano Somex, representado por Eduardo Creel Cobián, Vicente Aristegui Andreve y Eduardo Castillo Sánchez, ofreció 2.6 billones de pesos, equivalentes a 4.63 veces el capital contable de esa institución. Pero el 6 de marzo, tal grupo anunció su decisión de

Representantes	Porcentaje del capital social adquirido	Monto ofrecido (en millones de pesos)	Número de veces del capital contable de la institución*
José Madariaga Lomelín	77.19%	611,200	2.66
Policarpio Elizondo Gutiérrez Julio César Villareal	100%	544,989.806	3
Raymundo Gómez Flores Hugo Villa Manzo	66.7%	748,291.214	3.4
Jorge Lankenau José Maíz Humberto Garza	78.7%	892,260.2	3.7
Marcelo y Ricardo Margain Berlanga	66%	223,221.2	4
Roberto Alcántara Carlos Mendoza Rubén Goldberg	100%	424,131.3	2.5
Roberto Hernández Ramírez Alfredo Harp Helú José G. Aquilera Medrano	70.7%	9.7****	2.6
Eugenio Garza Lagüera Ricardo Guajardo Touché	51%	7.8****	2.99
Carlos Cabal Peniche	100%	878,360.2	2.7
Adrián Sada González Gastón Luken Aguilar Guillermo Ballesteros	51%	2.8****	2.69
Agustín Legorreta***	66.54%	2.7****	3.73
Carlos Gómez y Gómez*** Manuel Somoza Alonso***	80.62%	1.9****	3.38
Alonso de Garay Gutiérrez Jorge Rojas Mota Velasco	68.84%	1.469****	5.3
Eduardo Carrillo Díaz José Méndez Fabre José Guarneros Tovar Mauricio López Velasco	66%	1'074,473	4.23
Rodolfo Esquer Lugo			
Roberto González Barrera***	100%	1.775****	4.25
Antonio del Valle***	100%	1.5****	2.95
Hugo Villa Manzo***	100%	869,381.4	4.65

no realizar el primer pago correspondiente a 20% de la oferta y, en consecuencia, perdió el depósito en garantía. Por lo tanto, el Comité de Desincorporación Bancaria resolvió asignar los dos paquetes accionarios subastados al segundo lugar en el proceso.

*** Datos tomados de Guillén, Arturo. *México hacia el siglo XXI: crisis y modelo económico alternativo*, Plaza y Valdés/UAM, México, 2000, p.198.

**** Billones de pesos

ron mayor poder y relevancia fueron Banamex y Bancomer, que controlaban a inicios de los años ochenta la mitad de los recursos totales de la banca.⁵⁰

A partir de 1981, cuando comenzó el derrumbe de los precios del petróleo y el alza en las tasas de interés internacionales, el sistema financiero buscó aumentar la rentabilidad y protección de capitales mediante la colocación de valores en el exterior y la promoción de transacciones en dólares. Lo anterior, aunado a la disminución en los ingresos de divisas por petróleo y el incremento en los pagos por servicio de la deuda, trajo como consecuencias una gran fuga de divisas, una merma de las mismas para las inversiones nacionales, un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, niveles extraordinarios de endeudamiento público neto (19,000 millones de dólares sólo en 1981), la caída en las reservas de divisas y enormes presiones devaluatorias.

En febrero y agosto de 1982 se recurrió a las devaluaciones de la moneda; en la de agosto, además, hubo una declaración de moratoria en el pago de la deuda externa. En tales circunstancias, en septiembre de 1982 se decretó la nacionalización de la banca privada y se estableció el control generalizado de cambios. Esto significó la nacionalización más trascendente desde la expropiación petrolera, en 1938. Sin embargo, su alcance fue efímero. En diciembre de ese mismo año, con el cambio de gobierno, comenzaron a plantearse otras formas de inserción del sector privado, que culminarían con la privatización total del sector diez años más tarde.

Luego de la nacionalización y su matización posterior, la década de los ochenta fue un periodo de baja actividad y de poca trascendencia en las medidas financieras. Las aplicadas en un inicio por MMH fueron para adecuar a la situación a las nuevas condiciones de la banca. Después, las pocas que se implantaron durante el resto de la década se relacionaron con la regulación y la canalización del crédito hacia las prioridades del Programa Inmediato de Reordenación Económica.⁵¹

En contraste, durante el sexenio de CSG y en especial en los noventa hubo mayor actividad en la política financiera, la que se centró sobre

50. Cfr. Quijano, José Manuel. *México: estado y banca privada*, CIDE, México, 1981.

51. En marzo de 1984, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó las Reglas generales sobre el importe máximo de las responsabilidades directas y contingentes. Así, los financiamientos que una institución bancaria podía otorgar a una persona física no debían exceder de 10% de su capital neto ni de 0.5% del total de los capitales netos de las instituciones financieras. En el caso de las morales no

todo en el proceso de privatización de la banca. Esto constituyó la privatización más importante de todo el proceso de liberalización económica, que se puso en marcha de 1989 a 1992.⁵² Posteriormente se inició la transnacionalización bancaria, propiciada por la internacionalización económica y una mayor ponderación de la actividad financiera en la economía.

Como resultado de la privatización, desde 1993 y hasta finales del gobierno de CSG, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tuvo a su cargo la autorización para la constitución y funcionamiento de numerosas IFI (banca múltiple, sociedades financieras de objeto limitado, sociedades de ahorro y préstamo y cajas de ahorro).

Una modificación fundamental en el sector financiero fue el otorgamiento de autonomía al Banco de México en julio de 1993. Así, el ejercicio de sus funciones y su administración quedaron al margen del estado y ninguna autoridad podía ordenar al banco la concesión de un financiamiento. Ello implicó la aceptación tácita de renuncia del gobierno federal al manejo de la política monetaria, conforme a los preceptos de las teorías monetarias predominantes (el monetarismo) y el impulso del Fondo Monetario Internacional a este tipo de políticas en el ámbito internacional. Con ello se pretendía una gestión más eficaz de la moneda, aunque separada de las posibilidades de impulsar las actividades productivas y promotoras del desarrollo social.

De manera paradójica y simultánea, en el gobierno de CSG también se procuró regular el sistema financiero y ofrecer seguridad en los mercados financieros:

- En mayo de 1993, el Banco de México emitió las disposiciones para regular el mercado nacional de coberturas cambiarias y reducir

debían exceder de 30% de su capital neto, ni 40% del total de los capitales netos de las instituciones financieras. A su vez, mediante distintas disposiciones, el Banco de México se encargó de dirigir los recursos a varios sectores y dictó las líneas generales para la orientación del crédito al aparato productivo. Por ejemplo, en 1986 elevó de 5% a 6% la proporción de captación que la banca comercial debía dedicar a la vivienda de interés social y dictó un paquete de medidas en el que se establecieron los sectores prioritarios para los créditos, los porcentajes de créditos adicionales mensuales y los incentivos y condiciones para las restructuraciones.

52. En junio de 1990 se publicó un decreto presidencial que derogaba el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, que reservaba al estado el servicio de la banca y crédito en el país. Para mayor detalle del proceso de privatización de la banca, VÉASE EL CUADRO 1.1.

la participación de intermediarios financieros y la especulación cambiaria.

► Al siguiente año, se establecieron los capitales mínimos pagados de las instituciones de fianzas, de seguros, las organizaciones auxiliares de crédito y las casas de cambio.

► En abril de 1994 se preparó el terreno para la entrada de instituciones extranjeras, con la publicación de la reglamentación para su establecimiento, a cargo de la SHCP.

► En mayo de 1994, Nacional Financiera puso en circulación un instrumento bursátil para garantizar las ganancias del inversionista y protegerlo de la volatilidad del mercado. El instrumento estaba formado por un bono bancario y un título opcional de compra o garantía (*warrant*), de manera que contaba con un seguro de renta fija en el mercado de valores.

► Dos meses después, para otorgar más seguridad a los inversionistas respecto al tipo de cambio, el Banco de México autorizó a las instituciones de crédito a ofrecer cotizaciones de venta de dólares a la misma paridad que la de las inversiones en bonos de la Tesorería y contratos de cobertura cambiaria de corto plazo. Este instrumento, denominado Tesobono, se convertiría a la postre en el símbolo de la crisis de 1994–1996, dada la insolvencia gubernamental para cubrir esos montos debido a la devaluación de 1994.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (EZP, 1994–2000) se concentró el mayor porcentaje (70%) de las medidas tomadas en materia de servicios financieros. Una vez preparado el terreno por el gobierno anterior, en 1995 se consolidó la entrada de las IFI.⁵³ De ello se deriva que, en repetidas ocasiones, la SHCP fijara los límites de capital de las filiales de instituciones establecidas al amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Así, la secretaría y la Comisión Federal de Competencia Económica tendrían que dar su aprobación, para impedir que se incurriese en prácticas monopólicas.⁵⁴

53. Esto incluía a instituciones de banca múltiple, grupos financieros, sociedades de objeto limitado y sobre todo empresas de factoraje, aseguradoras y afianzadoras.

54. En 1992 se promulgó la Ley Federal de Competencia Económica y, para su cumplimiento, en 1993 se creó la Comisión Federal de Competencia Económica que tenía por objeto: “Proteger el proceso

Debido a la crisis de 1994, el gobierno de EZP impulsó medidas para resolver la cartera vencida y rescatar a la banca privada, que tenía una crisis aún más vieja y extrapolada a raíz de la de 1994.⁵⁵ Pese a las medidas, la crisis bancaria se agudizó y representó un riesgo de quiebra del conjunto del sistema financiero. Esto propició la intervención pública (rescate) en la mayor parte de los bancos privados, que equivalía a una nueva nacionalización, para evitar la quiebra bancaria y el riesgo de corrida financiera. En seguida, el gobierno otorgó un apoyo financiero masivo al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y a su sustituto, el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB). Originalmente, el apoyo cubría una deuda por el equivalente de 67,000 millones de dólares (alrededor de 85,000 millones de dólares, en 2002). Asimismo, se establecieron mecanismos para proteger el funcionamiento del sistema financiero ante otras eventualidades.

En la mayoría de las intervenciones a los bancos mediante el Fobaproa, el estado asumía el control de la institución para capitalizarlo y sanear sus finanzas, y después venderlo. Las medidas para proteger al sistema financiero incluían: el establecimiento de un límite máximo en el financiamiento bancario para personas físicas y morales por la SHCP; la adopción de reglas de operación en el manejo de divisas para las casas de bolsa, arrendadoras financieras y empresas de factoraje (mediante informes diarios al Banco de México sobre su posición de riesgos cambiarios); la introducción de un régimen para las inversiones en moneda extranjera, y la creación de la Ley

de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, para contribuir al bienestar de la sociedad". Un ejemplo de su participación en las autorizaciones de entrada a instituciones extranjeras ocurrió en septiembre de 1999, cuando ingresó un grupo financiero integrado por los bancos estadounidenses Bank of America México, Bank America Corporation, Continental Illinois de México, Bank America International Financial Corporation, National Bank Corporation y Nations Banks de México.

55. En febrero de 1995 se anunció que los deudores de diez instituciones obtendrían reducciones en las tasas de interés y en los pagos a tarjeta de crédito y la ampliación de vencimientos de créditos hipotecarios, automovilísticos y empresariales. En abril se estableció una unidad de cuenta para las operaciones financieras: la unidad de inversión. En mayo se puso en marcha un programa urgente para reestructurar los débitos de los clientes con la banca. Meses después, el gobierno federal y la Asociación Mexicana de Bancos suscribieron el Acuerdo de Apoyo a Deudores mediante el cual, durante 13 meses, se reducirían las tasas de interés. A inicios de 1999, ambos interesados pusieron en marcha el Programa Punto Final de apoyo a deudores de la banca, el mecanismo pretendía beneficiar a los afectados mediante quitas o descuentos hasta de 50% de su saldo.

(y posterior Comisión) de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

En relación con la protección, pero ligado al riesgo sistémico de descapitalización de los bancos por el lavado de dinero, en 1997 se dictaron obligaciones para las instituciones financieras. La SHCP podría acceder a la identificación plena de los clientes en la apertura de contratos y cuentas, así como en las transacciones por montos superiores a 10,000 dólares o su equivalente.

De la misma manera, se trató de dar mayor independencia a los bancos en la fijación de tasas de interés y mayor responsabilidad en la cobertura de sus riesgos, a través de modificaciones en los términos de calificación de la cartera crediticia y el cumplimiento de provisiones estándares internacionales.

Servicios comunales, sociales y personales⁵⁶

Debido a la situación de crisis en la década de los ochenta y a los principios de un nuevo modelo económico que buscó la reducción del estado, era de esperarse una baja en la inversión pública en los servicios de educación, salud y esparcimiento. Sin embargo, la tendencia de los indicadores sociales (por ejemplo, las tasas de analfabetismo y mortalidad) fue temporalmente independiente del gasto público en estos rubros y de la economía en general. Este comportamiento se experimentó en América Latina en la década perdida y se atribuye a los logros del modelo de industrialización por sustitución de importaciones dirigido por el estado. El avance en los indicadores sociales en la región se debió en mucho a que el ingreso per cápita entre 1950 y 1981 fue de 2.7% anual y al proceso de urbanización.

En este contexto, se advierte que las acciones de apoyo a estos servicios fueron escasas y que la desaparición en 1983 de la Coplamar afectó los del sector salud y educación.⁵⁷ También, que algunas de las medidas dirigidas a estos rubros fueron financiadas por las IFI, principalmente del BID.⁵⁸

56. Entre estos servicios se encuentran la educación, la salud y el esparcimiento. En este apartado se hace una breve descripción de la situación de cada uno de ellos, ya que en el tema de política social se profundiza su trayectoria.

57. Los programas Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria y Establecimiento de Casas Escuelas, pertenecientes a la Coplamar, pasaron al Instituto Mexicano del Seguro Social y a la Secretaría de Educación Pública, respectivamente.

58. En 1987 el BID otorgó a la Secretaría de Salud 73 millones de dólares para la construcción de hospitales y el equipamiento de los existentes y en 1995, otorgó otro crédito para reforzar los

Por otro lado, los resultados en términos de infraestructura educativa y de salud fueron positivos en la década de los noventa, lo que muestra el mantenimiento de una dinámica histórica de mejora: la inversión en infraestructura educativa creció anualmente 5.1%, las escuelas del sistema educativo escolarizado en 3.3% y el gasto público nacional ejercido en educación en 6.1%. También, la matrícula educativa se incrementó a un ritmo de 1.7% anual y el número de maestros del sistema educativo escolarizado a 2.8% anual.

En el sector salud, también se registraron mejoras: en 1993 el promedio diario de consultas por médico fue de 11.1 y en 2000 de 14.7 (aunque esta situación no es muy alentadora si significa la saturación de los consultorios con más pacientes para los mismos médicos). Sobre la eficiencia y productividad del Sistema Nacional de Salud, se disminuyó el número de habitantes asignados a un médico, de 93 habitantes por médico en 1990, a 76 en 2000. El total de unidades médicas creció a un promedio anual de 3.5%.⁵⁹

SINOPSIS

45

En 1983, la política de servicios referente a insumos como el agua inició el proceso de reducción de la intervención del estado, aunque menos notorio que en los noventa, cuando el proceso cobró mayor fuerza y se extendió al gas. Este comportamiento fue comprensible por la tensión que existía entre la tendencia de la administración de José López Portillo (1976–1982) y la nueva corriente que se filtró en el sexenio de MMH y se consolidó en el de CSG.

Por otra parte, en las últimas dos décadas del siglo xx, el sistema financiero mexicano presentó cambios medulares. Estos iniciaron con el proceso de estatización de la banca, previo a las políticas de estabilización. Después, se viró en dirección opuesta y se consolidó a inicios de los noventa con la privatización de la banca y la autonomía del banco central en 1993. Luego de la privatización bancaria las medidas respondieron al esquema de adelgazamiento del estado y la reducción de su injerencia en la econo-

servicios de salud. En educación, en 1995 proporcionó recursos para la compra de equipo de docencia e investigación en la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1997 financió parcialmente un proyecto de telesecundaria en comunidades rurales y marginadas y, en 1998, un programa de educación a distancia en comunidades rurales.

59. Datos tomados del *Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León*.

mía. Sin embargo, la práctica no fue consistente con la ortodoxia de libre mercado, ya que en la crisis financiera de 1995 el estado se hizo responsable del mantenimiento del sistema bancario. El rescate del sistema bancario se dio a través del Fobaproa, y después del IPAB. Estos organismos públicos se encargaron de sanear los bancos (al absorber sus deudas a modo de deuda pública), para luego reprivatizarlos. Al final del periodo, la mayoría de la banca mexicana había pasado a manos del capital extranjero.

Política de precios

En la década de los setenta, en un contexto de desequilibrio internacional y de agotamiento en la capacidad nacional para mantener la industrialización por sustitución de importaciones, la inflación comenzó a acelerarse. Después, se agudizó con la devaluación de 1976 y, al inicio de la década de los ochenta, había tasas cercanas a 30% anual.

En el periodo de operación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM, 1980–1982) los precios agropecuarios se encontraban contenidos por los subsidios y apoyos que se canalizaban al campo, tanto del lado de los proveedores como del propio SAM, en la oferta de productos básicos.⁶⁰

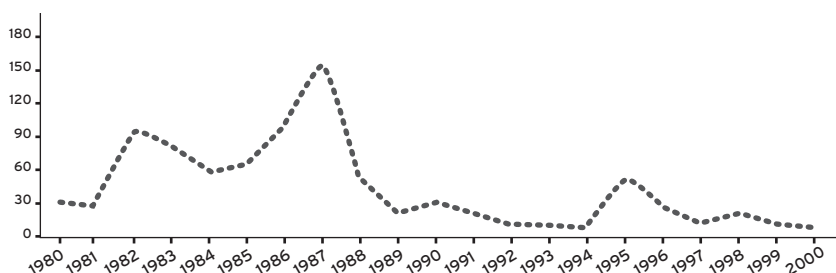
Sin embargo, la inflación se desbordó a partir de la crisis de 1982. El estado intervino ante la amenaza de una hiperinflación y decretó, en febrero de ese año, el control y fijación de precios (congelación) de alrededor de 5,000 productos de consumo generalizado, materias primas esenciales e insumos industriales, según los vigentes a inicios de ese mes. La medida no logró su objetivo y la tasa de inflación anual fue de casi 100%. Diez meses después, coincidentes con la llegada al gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH, 1982–1988), la estrategia cambió en sentido contrario: se liberó la mayoría de los productos y sólo 300 quedaron bajo control estatal.⁶¹

60. El SAM redujo las tasas de interés de 16% a 12% en los créditos para cultivos de maíz y frijol, el costo de las primas de seguro y el precio de los fertilizantes en 30% y de semillas mejoradas en 15%.

61. Quedaron sujetos a control 29 tipos de alimentos de consumo generalizado, 22 productos petroquímicos primarios que se consideraban materias primas esenciales para la industria nacional, 45 tipos de productos de las industrias fundamentales, 44 artículos producidos por ramas importantes de la

GRÁFICA 1.1

Tasa de inflación anual (variación de diciembre a diciembre)



Fuente: para el periodo 1980–2000, el Banco de México, 2001.

En 1983, se estableció una rígida política de estabilización fiscal y externa, que permitió reducir la inflación a 80% en 1983 y a 60% en 1984, pese a la desaparición del SAM y a costa de un deterioro sin precedentes en el poder adquisitivo del salario. Aún así, a partir de 1985 los precios volvieron a repuntar y en 1987 la inflación llegó a 159%.

Además de la liberalización de precios, en el sexenio de MMH se implantaron diversos programas y medidas con influencia directa e indirecta sobre la política de precios. El primero fue el Programa Inmediato de Reordenación Económica, que incluía en una de sus líneas el control de precios de la canasta básica y la racionalización de subsidios a dichos productos; el segundo fue un “paquete para frenar la carestía”, medida sin duda emergente y de corto plazo, que consistía en vender productos básicos a precios controlados, mientras se combinaba el control de precios y los estímulos fiscales y financieros, con el apoyo de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo); el tercero fue un programa de mayor alcance y duración para la producción, abasto y control del paquete básico de consumo popular —integrado por 17 líneas de productos alimentarios, así como por otros bienes y servicios— que proponía, entre sus principales objetivos, aplicar precios decrecientes en relación con el salario.⁶² Este último contó con una

industria nacional, así como maquinaria agrícola, máquinas tortilladoras y molinos para nixtamal.

62. Los principales objetivos del programa eran: reordenar el aparato productivo y distributivo del país, aplicar precios decrecientes en relación con el salario, reorientar los hábitos de consumo y establecer subsidios transparentes y selectivos.

comisión de seguimiento, integrada por representantes del gobierno y de los sectores laboral y empresarial, con el fin de proteger el consumo básico y el poder adquisitivo del salario.

Más adelante existieron otros programas específicos que contribuían a mantener precios estables en productos como la masa, la tortilla, la leche de vaca, el azúcar; también hubo programas operativos anuales del sector comercio y fomento industrial⁶³ y los programas anuales agropecuarios, que buscaron la contención de los precios de productos agrícolas básicos mediante los precios de garantía anunciados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, según los ciclos anuales otoño–invierno, primavera–verano.

En la línea de aumento de ingresos públicos, iniciada en 1982, en repetidas ocasiones se registraron alzas generalizadas en los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporcionaba el estado. Hasta 1987, la tendencia del alza se concentró en los servicios públicos federales de transporte y en los bienes producidos por Petróleos Mexicanos (Pemex), como sucedió por lo general en los periodos críticos.

Con el fin de regular el comportamiento de los precios, en diciembre de 1983 se creó la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal, que estaba presidida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e integrada por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la Secofi, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y la Secretaría de Gobernación. Más tarde, en septiembre de 1984, se creó el Servicio Nacional de Información de Mercados, organismo público descentralizado que, entre sus objetivos, establecía flujos de información permanente y actualizada sobre precios, variedades, cualidades, orígenes, existencias y volúmenes de productos que se canalizarían a través del Sistema Nacional de Abasto; este sistema desapareció en 1996, pero sus funciones fueron asumidas por la Secofi. Bajo este esquema se advierte una nueva concepción sobre la política económica y las funciones del estado, que se

63. Las acciones de este tipo de programas iban dirigidas a combatir la inflación, vigilar los precios de consumo masivo, asegurar el abasto de los artículos básicos y proteger el poder adquisitivo del salario.

reorientaron a resolver las imperfecciones del mercado, tales como la insuficiencia de información entre los oferentes y demandantes de los diversos mercados.

A diferencia del periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León (EZP, 1994–2000), en los de José López Portillo (JLP, 1976–1982), MMH y Carlos Salinas de Gortari (CSG, 1982–1994) existía una participación relativa de los sindicatos corporativos, lo que les permitía cierta influencia en la política de precios. La participación de estos sectores se daba tanto por la colaboración directa en programas del gobierno como por su influencia en el momento de las negociaciones.⁶⁴

Al igual que en 1982, para prevenir otra crisis, en 1986 y 1987 se implantaron programas para influir en el comportamiento de los precios, como el de Descuentos (en noviembre de 1986) y el de Defensa de la Economía Popular (en abril de 1987).⁶⁵ Sin embargo, más tarde este tipo de mecanismos, que servían para frenar el encarecimiento de productos de consumo generalizado, fueron cambiados por otro de apertura comercial que, en un primer momento, buscaba la reducción o eliminación de aranceles a las importaciones de mercancías, cuyos precios hubieran crecido más que la inflación en determinado periodo, y luego la generalización de la liberalización comercial.

Al mismo tiempo que se comenzó a utilizar la política arancelaria como instrumento para regular el comercio interno, en teoría se buscó un control más estricto de los precios, una mayor distribución de mercancías por parte de la Conasupo y tiendas oficiales, convenios de descuentos con tiendas de autoservicio y el aumento del abasto en zonas libres y fronterizas.⁶⁶

A raíz de la aguda inflación de 1987 (159%) y de los límites de las medidas aplicadas, el 30 de diciembre de 1987 se firmó el Pacto de Solidaridad

64. En 1984 el Congreso del Trabajo solicitó a la STPS, con motivo del establecimiento de los salarios mínimos, la adopción de diez medidas para proteger el consumo básico de los trabajadores; de las que obtuvieron respuesta positiva, en relación con los precios, permitió la cancelación de los aumentos programados a las tarifas de electricidad, gas y teléfono y la continuación del control de precios, aunque sin llegar al congelamiento.

65. El primero contemplaba descuentos de hasta 40% en el precio de 26 productos básicos. Luego se sumó el sector empresarial, y los descuentos se ampliaron a 62 productos. En el segundo programa se contempló una reducción de 6% a 25% en los precios de 300 productos básicos.

66. El 4 de diciembre de 1987, la Secofi aceleró el proceso de apertura comercial, eliminó o redujo el arancel a la importación de 400 mercancías y suprimió barreras no arancelarias para la compra de otros 72 productos.

Económica (PSE) con el objetivo de “erradicar la inflación, hacer crecer la economía sobre bases sanas y evitar el encono social”. Alternativas como esta, que surgieron ante la ineficacia para controlar la inflación de los planes ortodoxos de estabilización, también se implantaron en Argentina (con el Plan Astral) y Brasil (con el Plan Cruzado).⁶⁷ Estos son los llamados *shocks* heterodoxos, que se basan en una concepción neoestructuralista de la inflación y no monetarista. En el PSE se plantearon las siguientes acciones:

- La concertación en materia de precios, aunque en general estos fueron establecidos por cúpulas empresariales y el movimiento obrero, a pesar de que este prácticamente estuvo fuera de las bases que representaba. Así, durante 1988 se dieron varias concertaciones.⁶⁸ El logro en términos de inflación fue importante: de 159% en 1987 pasó a 51.7% en 1988. En 1989 continuó la misma estrategia y los resultados otra vez fueron favorables en cuanto a precios. En ese año la inflación se redujo a 19.7%. Entre otras medidas, el 14 de febrero de 1989, la Secofi dio a conocer una lista de agrupaciones y empresas que se comprometieron a no aumentar los precios vigentes desde el 12 de diciembre del año anterior. En 1990 el esquema se flexibilizó y la inflación repuntó a 29.9%. Sin embargo, el 12 de marzo de 1991 se firmó un acuerdo para el abaratamiento de los materiales de construcción para la vivienda institucional, de 8% a 10%, y se

67. Lustig, Wora. “Equity and development”, en Sunkel, Osvaldo (ed.), *Development from within: toward a neostructuralist approach for Latin America*, Lynne Reinner, Boulder, 1993.

68. El 30 de enero de 1988, el Departamento del Distrito Federal y la Secofi firmaron convenios con la Central de Abastos, la Industrial de Abastos, los mercados públicos, tianguis y mercados sobre ruedas, para comprometerlos a abaratar los productos populares, por medio de descuentos o la congelación de los precios. El 8 de marzo, la Secofi anunció que más de 39,000 empresas y comercios del país habían firmado un acuerdo en el que se comprometían durante marzo y abril a mantener los mismos precios de sus productos y servicios que los que tenían el último día de febrero. Para garantizar el cumplimiento de este convenio se estableció un programa en el que la Conasupo apoyaría a los agricultores en la comercialización de sus productos. El 17 de agosto, se acordó con la Cámara Nacional de la Industria del Vestido, la del Calzado y la empresa Celanese Mexicana, una baja de 3% en el promedio ponderado del precio de sus productos. El 18 de agosto, la SPP dio instrucciones a las dependencias y entidades públicas para que pactaran con sus proveedores de bienes y servicios y contratistas de obras una reducción en los precios de 3%. El 25 de agosto, la Secofi y 150 representantes empresariales de diversas ramas de la industria acordaron reducir 3% en promedio los precios de más de 7,000 productos de consumo. Y el 29 de diciembre, la Secofi y dirigentes de la Confederación Nacional de Distribuidores de Acero, las cámaras nacionales de las industrias del Hierro y del Acero, del Cemento, de la Cerveza y de la Malta, firmaron varios acuerdos para reducir sus precios a partir del 1 de septiembre. Las disminuciones fueron de 3% a 11%.

continuó con los descuentos sectoriales en los siguientes años. El 19 de febrero de 1993, la Secofi concertó con las cadenas de tiendas Aurrerá, Comercial Mexicana y Gigante, así como con productores y comerciantes de mercados semifijos, una rebaja de 10% a 25% en los precios de artículos de la canasta básica. Así, la inflación fue en descenso: 18.8% en 1991, 11.9% en 1992, 8.0% en 1993 y 7.1% en 1994. En gran parte, la imagen de auge de este periodo es atribuible no tanto al crecimiento económico o a la generación de empleos sino al control de la inflación.

► La fijación de aumentos salariales comenzó a establecerse con base en la inflación esperada y no en la acontecida. De esta manera se suponía que los aumentos salariales no retroalimentarían la inflación sino que presionarían para que bajara. En otros términos, este criterio supone que la inflación se genera por un exceso de demanda en relación con la oferta (expresada de forma significativa en las compras de los asalariados) y no por un problema de costos, en especial del costo del dinero, en cuyo caso el problema fundamental estaría en la fijación de las tasas de interés y no de los salarios.

► La apertura comercial también fue apoyada por la estabilización del tipo de cambio y de manera progresiva por la sobrevaluación monetaria. En este caso, la apertura implica importar productos que por definición incorporan los costos de la inflación del país proveedor y no del receptor. En estas circunstancias, la competencia de productos nacionales tendría que adecuar sus precios en el mercado interno, ya que en el caso contrario serían desplazados por los de menor costo, casi siempre los importados. Esta presión genera una tendencia a la baja en los precios nacionales y significa la quiebra de las empresas que no puedan adecuarse a la competencia internacional.

Con ello, se logró reducir los precios y generar una tendencia de estabilidad. Las políticas de corte antinflacionario del PSE siguieron aplicándose en el sexenio de CSG, con el nombre de Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), y después con EZP, en la Alianza para el Crecimiento (ACE) y con otras denominaciones.

Junto con la línea estratégica antinflacionaria, durante los dos periodos presidenciales de 1988–1994 y 1994–2000 se continuó la política de saneamiento fiscal mediante el aumento de precios y tarifas de bienes y servicios públicos, la eliminación de subsidios, la liberalización de precios antes con-

trolados y, en cuanto a bienes públicos, la adecuación de los precios de energéticos de acuerdo con las cotizaciones internacionales.⁶⁹

Además de que el año de elecciones presidenciales coincidió con el proceso de reformas en el campo, durante 1994 se aplicaron medidas de apoyo al agro, que significaron reducciones de precios en sus insumos. Así, con la asignación de un presupuesto adicional al programa del sector agropecuario de 1993 se bajaría el ajuste mensual de la tarifa de la energía eléctrica para el riego por bombeo de 3.0% a 0.5%; también, como medidas aisladas, disminuiría 35% el precio del diesel utilizado en la producción agropecuaria, de 33% a 40% para el utilizado en tractores e implementos agrícolas, y, por último, con acuerdos entre empresas productoras de fertilizantes y la Secofi, la SEMIP, la STPS y Pemex, se reducirían los precios en fertilizantes nitrogenados. En suma, el control de la inflación, basado en los pactos, la contención salarial y la liberalización externa, corrió de la mano de aumentos en precios de bienes públicos.

En diciembre de 1994, con EZP en la presidencia, se desató otra crisis y se aplicaron medidas emergentes para el control de los precios que fueron reforzadas con el aumento de los precios en los productos del sector público.⁷⁰

En los últimos cinco años del periodo de gobierno de EZP, las medidas de la política de precios se concentraron en: los cambios técnicos para los

69. En junio de 1990, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) eliminó el subsidio "pago de usuario", que representaba alrededor de 80% de la tarifa eléctrica del bombeo de agua para riego agrícola. En 1993, el 1 de abril, la Secofi autorizó el aumento de 9.1% al precio del cemento para la construcción con el fin de igualar el precio al de las cotizaciones internacionales, y el 16 de abril determinó liberar del control oficial los precios de diversos productos, en los que se incluían alimentos y artículos domésticos. El 21 de mayo se excluyó de control y registro de precios a diversos productos alimenticios, domésticos y de vestir. El 26 de noviembre, mediante un acuerdo, la Secofi eliminó diversos productos de la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo en materia económica. Así quedaron libres de control oficial los precios de diversos alimentos, artículos domésticos, productos químicos, vehículos automotores y maquinaria agrícola. El 31 de marzo de 1994 no se incluyó en el control de precios al frijol, harina de trigo, maíz, pan, 13 petroquímicos primarios, seis fertilizantes y siete combustibles derivados del petróleo y del gas natural. En cuanto a la adecuación de los precios de energéticos, el 4 de abril de 1991 se liberaron precios de productos como el gas natural, combustóleo pesado, diesel y gasolinas, con el fin de adecuarlos a las cotizaciones internacionales. El 9 de enero de 1995, Pemex estableció que, a partir de febrero, el precio del gas para uso industrial y doméstico se fijaría con base en la cotización del energético del sur de Texas.

70. A raíz de la devaluación en ese mismo momento, el 21 de diciembre de 1994, dentro el marco del Pacto, se acordó no aumentar los precios de bienes y servicios durante 60 días. El 25 de junio de 1995, la Secofi anunció una rebaja temporal, de 8% a 50%, en los precios de 25 productos básicos, como frijol, leche, pan blanco y azúcar, en establecimientos afiliados a la Asociación Nacional de Tiendas de

cálculos del índice nacional de precios al consumidor;⁷¹ la introducción de programas de cobertura de precios agropecuarios mediante instrumentos financieros,⁷² y la variación de los precios de tarifas y cuotas de las carreteras, producto de su concesión y los errores de planeación en cuanto al número de usuarios y rentabilidad obtenida (1993), y la devolución a las administraciones estatales, luego del fracaso financiero, de la mayor parte de las autopistas (1997).⁷³

Durante ese periodo es importante destacar la adopción de una estrategia para el control de la inflación: la política monetaria, que a partir de 1995 se basó en un mecanismo de ajustes “cortos” y “largos” a la base monetaria con el fin de corregir la inflación.⁷⁴ Los cortos se refieren a una reducción diaria de la oferta monetaria del banco central a las instituciones financieras, con base en un momento de referencia. Por el contrario, el largo se utilizó para inyectar recursos económicos adicionales y promover el crédito y la inversión.

SINOPSIS

En los 20 años del periodo analizado se experimentó un proceso de liberalización de precios, que inició en diciembre de 1982, y se agudizó y consolidó en los últimos años del gobierno de CSG. Dicho proceso fue resultado de la reducción de la participación del estado en la política

Autoservicio. Pese al Pacto, el 5 de enero de 1995, Pemex aumentó 48% en promedio el precio de los derivados de la refinación, 45% en los lubricantes, aceites, grasas y materias primas, así como, durante enero, 25% y 10% en el gas para uso industrial y doméstico, respectivamente. El 11 enero se autorizó el incremento de 10%, para todo 1995, para el consumo doméstico y el agro. El 1 de abril de 1996, con base en Alianza para la Recuperación Económica, anterior al ACE, Pemex anunció un aumento de 6% en el precio de las gasolinas, la CFE estableció un alza de 6% en las tarifas eléctricas y ratificó el ajuste mensual de 1.2%.

71. El primero de los cambios consistió en adoptar el año 1994 como base para los cálculos de los índices de precios (a diferencia de las cuentas nacionales, que se basarían en 1993). Poco a poco, se fueron ampliando las ciudades de la muestra y el número de productos incluidos en la lista.

72. A partir de 1996 se retomó la importancia de la cobertura de los precios agrícolas a través de lineamientos para proteger el ingreso de los productores de granos y oleaginosas, con el uso de instrumentos financieros de manejo de riesgos. En 2000 se lanzó un programa con la misma finalidad y con el tiempo se conocerán sus alcances.

73. El 24 de noviembre de 1993, mediante decreto, se permitió que la iniciativa privada pudiera administrar, explotar, conservar, reconstruir y mejorar los caminos y puentes y los servicios conexos y auxiliares.

74. Para mayor información VÉASE EL APARTADO DE LA POLÍTICA MONETARIA.

de precios, así como en otras áreas. La línea de tiempo estaría ejemplificada, en su inicio, con una clara y marcada influencia del gobierno mediante el SAM, y terminaría con la imagen de un estado que cedió la responsabilidad del control de la política monetaria y, por ende de gran parte de la política inflacionaria, al Banco de México, en tanto que mantuvo, como principales instrumentos de control de precios, la apertura comercial externa, la influencia sobre las tasas de interés a partir de los certificados de la Tesorería y, de manera parcial, la determinación sobre los aumentos a los salarios mínimos generales y profesionales y los pagos en el sector público. No obstante, entre 1987 y 1993 la intervención del estado fue fundamental para la corrección en la estrategia y el comportamiento de la inflación, a través de los pactos económicos (en especial el PSE y el PECE).

En cuanto a la política de precios, en las dos décadas se presentaron, en distintos momentos, tres periodos similares (1982, 1987 y 1994), todos ellos a consecuencia de las crisis. En el primero, y como parte de la introducción de las políticas de estabilización y ajuste, las principales medidas llevadas a cabo para la contención de precios se basaron en: la disminución del gasto público, lo que se materializó con la venta de paraestatales; el aumento en los ingresos públicos, que derivó en incrementos y ajustes constantes en los precios y tarifas del sector público, y la introducción de programas y planes emergentes, con una gran participación o coordinación del estado y que se dirigían sobre todo a la protección del consumo de productos básicos. Debido a la ineficacia de la estrategia seguida en el gobierno de MMH, en el segundo y tercer momentos de crisis, la línea de acción se modificó y se conformó (además de las medidas de saneamiento de finanzas públicas) un sistema de pactos que incluyeron la concertación entre el gobierno, los empresarios y los sindicatos corporativos para el establecimiento de precios y salarios. También se recurrió a la liberalización del comercio exterior para regular los precios en el mercado interno. Además, en el tercer momento de crisis, se introdujo la política monetaria, que jugó un papel fundamental para el control de los precios.

Política de empleo⁷⁵

La situación del empleo en la actualidad representa una enorme pérdida de recursos y un inaceptable nivel de sufrimiento humano. Ha conducido al aumento de la exclusión social, a una desigualdad creciente [...] y a una multitud de enfermedades sociales.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1995

En 1979 se elaboró el primer y único Programa Nacional de Empleo que se ha diseñado en México. En términos generales, su objetivo era optimizar el uso de los recursos de la abundancia petrolera para la mayor generación posible de empleo productivo, a partir de la infraestructura existente, las principales necesidades del mercado de trabajo y las carencias económicas y sociales que se podrían abatir mediante los empleos productivos. Este programa nunca llegó a aplicarse, pero permitió guiar algunas decisiones sobre el uso de los recursos financieros del estado, como fueron el apoyo a la agricultura y los subsidios a favor de la industria (especialmente de la micro, pequeña y mediana). Sin embargo, con la caída en los precios del petróleo y el alza en las tasas de interés internacionales en 1981, esta orientación económica careció de financiamiento.

En 1982 se revirtió la política de empleo. De hecho, dejó de existir un objetivo directo de empleo en la política gubernamental y este se sustituyó por dos lógicas: una de compensaciones mínimas, emergentes y temporales en favor ciertos grupos sociales, y otra de búsqueda en la corrección de imperfecciones en el mercado de trabajo. Así, la política de mercado de trabajo se ha mantenido desde los años ochenta, sin modificaciones sustantivas, a diferencia de las políticas sectorial de precios y financiera, en las que sí se distinguen diferencias significativas entre las administraciones presidenciales.

Así, el empleo dejó de considerarse un problema económico general y se le limitó al marco del mercado de trabajo, por lo que se alejó de cual-

75. Se agradece a Luis Ignacio Román Morales la contextualización y las partes de análisis de este apartado.

quier política integral dentro del proceso global de producción y se concentró en políticas puntuales, que buscaban hacer coincidir la oferta y la demanda de trabajo.⁷⁶

En esta concepción y, por consiguiente, orientación de las políticas, fueron necesarias algunas transformaciones en los instrumentos de política económica relacionados con el empleo. Por ello, durante las décadas de los ochenta y noventa la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) llevó a cabo varias reestructuraciones: en 1983 realizó cambios sustantivos en sus unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades sectoriales; en 1985 y 1993 cambió su estructura orgánica-funcional; en 1989 y 1990 también cambió las denominaciones de unidades administrativas, y por último se adecuó al contexto propiciado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con la creación de la Oficina Administrativa Nacional para el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.

En cuanto a la trayectoria del conjunto de medidas de la política de empleo, durante los periodos inmediatos posteriores a las crisis de 1982 y 1994, la mayoría de las acciones fueron de corte emergente, enfocadas a la creación de empleos temporales, tanto en el medio rural como urbano, para contrarrestar la delicada situación que se vivía. Se recurrió a ellas en mayor magnitud durante los ochenta, con la puesta en marcha de programas de amplio alcance, como el Programa Inmediato de Reordenación Económica y el Programa de Defensa de la Planta Productiva y el Empleo. Asimismo, se diseñaron programas menores que, de manera indirecta, tenían efecto en el empleo, como los programas anuales agro-

76. Por definición, el empleo es una variable dependiente del nivel y la estructura de la producción y de la productividad. Así, un aumento en la actividad económica, a partir de una cierta estructura del producto y un nivel de productividad, implica mayores requerimientos de empleo. El crecimiento del empleo también depende de la composición sectorial del crecimiento del producto, en función de la intensidad de fuerza de trabajo por unidad de producción en cada sector y de sus efectos multiplicadores en el resto de la economía. Asimismo, el incremento de la productividad juega un papel directamente negativo en la generación de empleo (puesto que genera sustitución de trabajo por capital), pero indirectamente positivo, puesto que la generación de tecnología impulsa el empleo y contribuye al aumento de la producción en los sectores encadenados a ella. Por su parte, el mercado de trabajo sólo se constituye como una relación de oferta y demanda en una lógica de empleo subordinado, en donde se intercambian ingresos (por lo general salarios) que paga el empleador y tiempo de trabajo de proporciona el trabajador. Evidentemente, no toda la producción se realiza por formas de trabajo delimitadas por el mercado, máxime en una sociedad tan heterogénea como la mexicana.

pecuarios y para el desarrollo integral de la pequeña y mediana industria, así como medidas particulares y aisladas.⁷⁷

El adelgazamiento del sector público y la crisis en sí misma se retroalimentaron para el empeoramiento de la situación en el empleo.⁷⁸ Diversos sindicatos y movimientos se opusieron a los despidos y caídas en los salarios reales y demandaron la continuación de labores o el incremento de los salarios, con resultados poco exitosos. Por ejemplo, en 1983 este tipo de situaciones fueron notorias tanto en el sector público como en el privado.⁷⁹

La contención de los salarios fue uno de los instrumentos utilizados en la estrategia para controlar la inflación, aunque esta acción repercutió severamente en el poder adquisitivo de los trabajadores durante las dos últimas décadas del siglo xx. En este sentido, el marco normativo de los salarios mínimos presentó algunas modificaciones. En 1981 se igualó el salario mínimo aplicable a los trabajadores del campo y el de los de las zonas urbanas y se redujo a tres niveles la división de los salarios diferentes aplicables a las zonas económicas (aún vigentes en la actualidad); en 1986 se estableció que los salarios mínimos serían fijados por una comisión nacional, lo que propició la desintegración del sistema de comisiones regionales que operaba desde 1963.

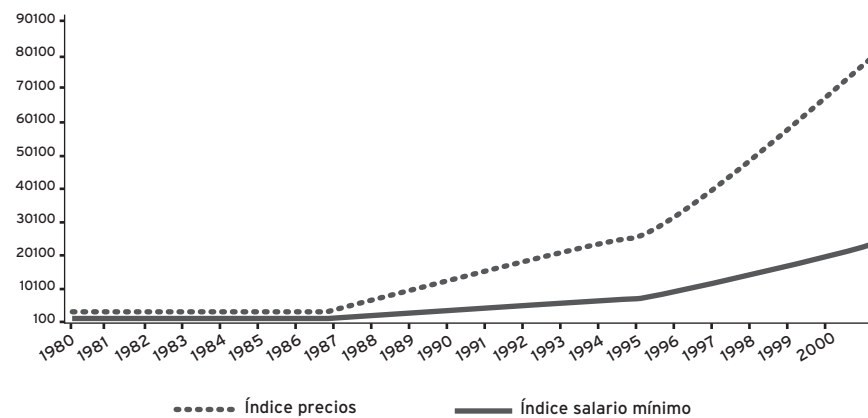
77. Por ejemplo, en febrero de 1983, para conservar empleos, la planta siderúrgica Altos Hornos de México reanudó sus operaciones, pero ya no como productora de acero sino como fundidora. Otras acciones derivaron de las negociaciones entre Petróleos Mexicanos y sus proveedores, para la sustitución de importaciones y así dar mayor uso a la capacidad instalada, lo que contribuyó al mantenimiento de los niveles de empleo.

78. VÉASE EL ANEXO. REDUCCIÓN DEL ESTADO MEXICANO, POR RAMAS Y FECHAS.

79. Algunos ejemplos de los acuerdos alcanzados a raíz de huelgas fueron la aceptación de incrementos salariales muy por debajo de la inflación (que alcanzó 99% en 1982 y 80% en 1983) y la práctica de despidos masivos de manera intermitente: el 13 de marzo de 1988, Renault de México (entonces paraestatal) llegó a un convenio con el sindicato para reiniciar labores, en el que se establecía un aumento salarial de 40%, el despido de 422 trabajadores (de un total de 1,200) y la cancelación de ocho cláusulas del contrato colectivo; el 19 de octubre de 1989, trabajadores de la Compañía Minera de Cananea y la sindicatura de la quiebra de la empresa paraestatal llegaron a un acuerdo mediante el cual los mineros aceptaban 18 modificaciones y puntos adicionales al contrato colectivo de trabajo, así como el despido de 719 trabajadores (25% del personal); el mismo día los trabajadores de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas (paraestatal) levantaron una huelga iniciada dos meses antes, luego de aceptar la liquidación de 1,119 obreros (20.7% del personal) y la modificación de dos cláusulas del contrato laboral referentes a las vacantes temporales. La empresa se comprometió a dar un aumento salarial de 32.5% (10% al salario directo y el resto en prestaciones), cubrir 50% de los salarios caídos y otorgar una compensación especial de 10,000 pesos; el 17 de agosto de 1992 se autorizó a Volkswagen de México (privada) a rescindir el contrato colectivo de 14,233 trabajadores de la planta en Puebla (quienes permanecieron en huelga por más de dos semanas en protesta contra la cúpula sindical), pero luego, la empresa manifestó su disposición para recontratar a la mayoría de los trabajadores, bajo un nuevo convenio laboral, negociado conjuntamente con la STPS.

GRÁFICA 1.2

Índice de salario mínimo y de precios



Junto con los topes salariales, la política de mercado de trabajo se orientó hacia la llamada corrección de las imperfecciones del mercado. Una de ellas se refería a la falta de información de los oferentes de trabajo, para saber dónde se encontraba la demanda, y la otra a la inadecuación entre las características de la oferta y las necesidades de la demanda. El primer aspecto se trató con el fortalecimiento de la bolsa de trabajo del sector público; el segundo, por medio de la promoción a la capacitación laboral, en función de la estrategia de liberalización de mercados. En este esquema, la capacitación tuvo por objetivo favorecer la inserción de los desempleados a la producción y contribuir a su permanencia, al proporcionarles habilidades de acuerdo con la demanda de la planta productiva. El Servicio Nacional de Empleo fue el órgano de la STPS encargado de la capacitación y la bolsa de trabajo. La capacitación, como tal, se instrumentó a partir de la creación en 1984 del Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (Probecat).⁸⁰

80. "Las acciones del Servicio Nacional de Empleo (SNE) se dirigen a vincular a los demandantes de trabajo con las necesidades de mano de obra del aparato productivo, promoviendo la inserción productiva de los trabajadores y la oportuna interacción entre ellos. Busca además, reducir los tiempos y costos de la colocación de trabajadores mediante el desarrollo y la coordinación de los diversos agentes que intervienen en el mercado de trabajo y promover la capacitación y reentrenamiento a fin de favorecer la incorporación de la población desempleada al sector productivo e incrementar la productividad laboral" (tomado de la página en la Internet de la STPS, www.stps.gob.mx).

Hasta antes de 1984 se apoyaba la capacitación y el adiestramiento mediante estímulos fiscales aplicables según el monto de las inversiones de las empresas y características de los programas; también, a través de programas genéricos de capacitación y empleo y, posteriormente, del Probecat.⁸¹ A la par de estas medidas, desde 1996 se desarrollaron convenios entre organismos dedicados a la investigación e instituciones interesadas en el apoyo a la capacitación, la formación de recursos humanos y la asistencia técnica, en los que de manera directa participan empresas privadas, con el objetivo de formar sus cadenas de proveedores.⁸²

A partir de 1987, el Probecat se incluyó dentro del Programa de Capacitación de la Mano de Obra, financiado por el Banco Mundial (BM), mismo que cambiaría de nombres según nuevas administraciones: Proyecto de Modernización del Mercado de Trabajo en 1992, y Proyecto de Modernización de los Mercados Laborales en 1997, cofinanciado posteriormente por el Banco Interamericano de Desarrollo.⁸³

Otros programas han sido el Nacional de Capacitación y Productividad 1991–1994 y el de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995–2000, de los cuales no se tiene mayor información ni parecen haber generado efectos significativos, aunque con ellos se inició la promoción de la llamada nueva cultura laboral.

En 1995 se presentó un cambio importante en el patrón de capacitación, con el fin de certificar socialmente la adquisición de conocimientos, aunque

81. Como el Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales, que era operado por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y, con su desaparición, pasó a la Secretaría de la Reforma Agraria en 1983. En 1984, dentro del marco de los Programas para la Protección del Salario y el Consumo Obreros, destacaron algunos programas referentes al empleo y la capacitación. Por su parte, el Probecat inició con 6,000 millones de pesos y pretendía beneficiar, en su etapa inicial, a 50,000 trabajadores cesantes o subempleados.

82. En 1996, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología suscribió con las empresas Cydsa y Vitro dos convenios para desarrollar proyectos de investigación tecnológica e impulsar la formación de recursos humanos especializados. Dos años después, Nacional Financiera y 3M México firmaron un acuerdo de cooperación para brindar capacitación, asistencia técnica y financiamiento a 600 micro, pequeñas y medianas empresas, para impulsar el desarrollo de una red de proveedores para 3M.

83. Los objetivos iniciales del Programa de Capacitación de la Mano de Obra del BM fueron: otorgar 160,000 becas para la capacitación de desempleados, a través del Probecat; equipar 500 centros de capacitación con la instauración del Programa de Inversiones Complementarias en Centros de Capacitación, y aplicar el Programa de Capacitación Industrial de Mano de Obra y uno más de generación de estadística y estudios en materia de empleo.

estos no hayan sido obtenidos de forma escolarizada. De esta manera, se enfrentaría otra imperfección del mercado de trabajo: la de falta de información de parte de la demanda, sobre los conocimientos con que cuenta la oferta. Así, se creó el Consejo Mexicano para la Productividad y la Competitividad y su brazo derecho el Consejo de Normalización y Certificación Laboral.⁸⁴ Su tarea fue “disminuir las imprecisiones” del mercado de trabajo por medio de la certificación de las habilidades con las que cuenta el trabajador (demanda), lo que dio certidumbre y confianza a la planta productiva (oferta).

SINOPSIS

En términos generales, la política diversificada y estructural de empleo fue sustituida por una focalizada y de mercado. Si bien dentro de los programas sociales se establecieron mecanismos de empleo temporal y, en periodos críticos, algunos programas de empleo emergente, la dinámica general fue la de considerar al mercado de trabajo como un ámbito de acción, relativamente desvinculado del conjunto de las actividades económicas, con excepción de la política salarial. En este sentido resaltan cinco aspectos:

► Mediante acciones directas, el estado ha tratado de informar a la oferta de trabajo (los trabajadores) cuál es la demanda (los empleos), mediante mecanismos como las bolsas de trabajo (los servicios estatales de empleo y los centros delegacionales promotores de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, en el Distrito Federal). Asimismo, en un proceso de mayor relevancia y más reciente (y sin nuevas regulaciones claras), se ha permitido el auge de empresas subcontratistas o de *outsourcing* que, a través de prácticas legalmente cuestionables, expanden servicios de empleo temporal, sobre todo en las maquiladoras. De esta forma, la empresa de intermediación no sólo cumple con una función de enlace entre oferta y demanda de trabajo sino que le evita a las empresas productoras de bienes y servicios

84. El Consejo Mexicano para la Competitividad tenía entre sus planes implantar un sistema nacional de normalización y certificación de competencias laborales, impulsar el fortalecimiento de la infraestructura de capacitación de recursos humanos, estimular la innovación tecnológica por medio de mecanismos fiscales y financieros y mejorar la vinculación de centros de investigación con unidades productivas.

la asunción de responsabilidades laborales con los trabajadores, los que de manera formal no trabajan para estas últimas sino para la subcontratista.

► La adecuación de las características de la oferta a las necesidades de la demanda, mediante la capacitación técnica de los trabajadores y la restructuración de las prioridades educativas a favor de la educación básica y tecnológica (en especial, los colegios nacionales de Educación Profesional Técnica y las universidades tecnológicas), ha sido en detrimento de la educación media superior y superior tradicional.

► El establecimiento de una política salarial basada en los incrementos fijados en función de la inflación esperada en vez de la constatada. Así, los procesos inflacionarios superiores a lo planeado son asumidos por los asalariados.

► La permisibilidad de condiciones de trabajo más flexibles (como la aceptación de paros técnicos de las empresas), sin buscar un apego estricto de las empresas a las condiciones legales existentes (no sólo de la Ley Federal del Trabajo sino de otras disposiciones como la Ley de Inversión Extranjera o las reglamentaciones del propio trabajo en el sector público).

► La disociación de la política de mercado de trabajo de las formas de trabajo “informales” y rurales. En otros términos, la política de mercado de trabajo poco ha incidido en las condiciones de trabajo de los jornaleros agrícolas, ejidatarios, minifundistas, trabajadores urbanos por cuenta propia, trabajadores familiares y no familiares no remunerados, entre otros.

II

Política financiera

Con usura, pecado contra natura,
tu pan es cada vez más de trapos viejos
seco es tu pan como papel,
sin trigo de montaña ni harina fuerte.

EZRA POUND

Política monetaria¹

Libertad del dinero: Dícese del rey Herodes suelto en una fiesta infantil.

EDUARDO GALEANO

La política monetaria en México ha cambiado radicalmente en las últimas dos décadas del siglo xx. Los objetivos de esta política siguen siendo los mismos: mantener la estabilidad de precios y el equilibrio externo, pero las variables que se consideran influyentes para ambas metas se perciben de manera distinta, lo que ha llevado a transformar la instrumentación de la política monetaria.

En la década de los setenta se aceptaba que, al ser escaso el dinero con relación a la demanda, se estimularan las innovaciones financieras que generaran sustitutos de pago. Con ello, el crecimiento del ingreso nominal era el que tendía a incrementar la oferta monetaria.

A partir de los ochenta, se operó una lógica inversa como parte de la desregulación económica del estado. Según la teoría monetarista, la inflación es un fenómeno monetario causado por un incremento excesivo en la oferta de dinero con respecto al incremento en la producción. Como el estado es el que fabrica el dinero, también es el que aprovecha este desbalance y lo utiliza para aumentar el gasto público y su presencia económica y social. El costo de esta situación lo paga la población, puesto que al haber más dinero que producción, el sobrante es absorbido por el sistema económico mediante la inflación generalizada. Así, el conjunto de la sociedad paga la inflación, como si fuese un impuesto aplicado a todos. Para evitarlo, según la óptica monetarista, el estado no debe producir más dinero que el que resulte del propio crecimiento de la cantidad de bienes y servicios. En tales condiciones, no se debe dejar al estado la discrecionalidad para producirlo y utilizarlo a su libre albedrío. De ahí la tendencia de dar autonomía a los bancos centrales y de esta manera negarle al estado la posibilidad de financiarse con la emisión monetaria.

Dentro de este contexto, al mismo tiempo se presentaron otros fenómenos, como la tendencia a la desregulación y apertura de los sistemas financie-

1. El recuento de este apartado, a diferencia de todos los demás, está basado documentalmente en Sánchez Daza, Alfredo (coord.) *Lecturas de política monetaria y financiera*, UAM-Azcapotzalco, México, 1997, y en los informes anuales del Banco de México, de 1994 a 2000.

ros nacionales, la desintegración del sistema monetario de tipos de cambios fijos de Bretton Woods y la revolución tecnológica en las comunicaciones aplicada a las instituciones financieras. Todo esto obligó a cambiar la instrumentación de la política monetaria desde finales de los setenta.

Antes de 1979, el Banco de México (Banxico) fijaba las tasas de interés pasivas de los bancos y regulaba el crédito mediante el sistema de encajes básicos y marginales. Ante la ausencia de un mercado de valores desarrollado en el que se pudieran negociar títulos gubernamentales, el mismo banco central colocaba la deuda pública interna en el sistema bancario, simultáneamente con sus funciones de regulación monetaria.

El sistema de encajes, depósitos y créditos del banco central se volvió inmanejable cuando las tasas de interés internacionales acentuaron su volatilidad debido al establecimiento de tipos de cambios flexibles y al crecimiento de la liquidez internacional.

Al inicio, el Banxico optó por hacer una revisión más frecuente de las tasas pasivas, pero poco a poco el sistema de controles fue abandonado y remplazado por mecanismos de regulación de mercado. En 1979 se estableció el régimen de subastas para la asignación de los créditos del banco central, mismo que se extendió a los depósitos en 1981.

También, se comenzó a desarrollar el mercado de títulos gubernamentales (los certificados de la Tesorería de la Federación, CETES) con el fin de separar las funciones de regulación monetaria y gestión de deuda pública interna. En 1985, el encaje legal se sustituyó por regulaciones sobre la inversión de la cartera bancaria, las cuales fueron decreciendo hasta desaparecer, a medida que el gobierno federal fue saneando sus finanzas. Para 1988 se liberalizaron todas las tasas de interés en moneda nacional. Esta medida se complementó en 1991 con el establecimiento de un tipo de cambio interbancario fluctuante dentro de una banda de flotación en crecimiento.

En síntesis, hasta 1987 el Banxico controlaba las tasas de interés pasivas de la banca comercial, las reservas de los bancos comerciales en el banco central y la tasa de interés interbancaria, que constituían las variables de ajuste a la demanda de liquidez por los bancos y a la pérdida de reservas internacionales por el déficit en cuenta corriente. Las tasas pasivas las fijaba para asegurar rendimientos competitivos frente a los instrumentos financieros del exterior y con el encaje legal y la tasa interbancaria regulaba el crédito interno al sector privado.

Para fijar las tasas de interés, el mecanismo utilizado operaba de manera inversa al de un sistema liberalizado. En este último, la tasa de corto plazo se determina por el mercado y el banco central interviene con variaciones en su oferta de reservas (y la tasa interbancaria) para influir sobre ella. En el sistema regulado, el banco central fija una tasa pasiva y ajusta las variables que la determinarían en un sistema liberalizado, para que sean consistentes con la tasa fijada.

Para la década de los noventa se continuó con la modificación de los esquemas anteriores y la liberalización de la política monetaria. El icono de esta transformación se encuentra en la reforma al artículo 28 constitucional para que, entre otras atribuciones, se le concediera autonomía al banco central, una función indispensable para el posterior funcionamiento de la institución.²

Entre 1990 y 1994 el Banco de México adoptó una política de “esterilización”, es decir, de disminución del crédito interno, a fin de contrarrestar el efecto inflacionario que provocaban las grandes sumas de capital que se recibieron en el país en el mismo periodo y que se estaban reflejando en las reservas internacionales por encima de la base monetaria. En 1994 la situación se revirtió y en vez de un ingreso neto se generó una fuga de capitales, en especial en el último trimestre.

Así, el Banxico revirtió su política: incrementó el crédito interno para sustituir el retiro de reservas, mas no para cubrir la demanda de base monetaria con mayor oferta de dinero. En cuanto a la demanda de dinero, contestó con una política astringente en condiciones más onerosas para el crédito, mediante mayores tasas de interés, por ejemplo, en la tasa pasiva de captación al mayoreo o la de subasta de fondos del Banco de México, en la sesión matutina del mercado interbancario.

A partir de 1995, a causa de la crisis de diciembre de 1994, que se materializó en la devaluación del peso y en bajos niveles de reservas, el Banco de México renunció a la banda de flotación y adoptó un régimen cambiario de libre flotación. De esta manera, concentró sus acciones en la base monetaria y dejó de intervenir en el mercado de divisas (al menos directamente y en ese año), por lo que el tipo de cambio se determinó por las “fuerzas del mer-

2. En agosto de 1993 se agregó: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”.

cado”. En suma, la política monetaria se convirtió en el ancla de los precios, a diferencia de los últimos años, en que la misma función era desempeñada por el tipo de cambio y las tasas de interés.³

Los mecanismos puestos en marcha en 1995 para controlar los precios iniciaron con la fijación de un límite para el crecimiento del crédito interno neto para ese año, de 12,000 millones de pesos a inicios de enero de 1995, que luego se redujo a 10,000 millones a finales del mismo mes. Asimismo, se estableció el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE).

No obstante estas medidas y la concretización del rescate financiero internacional para la economía mexicana, con el que se constituyó el Fondo de Estabilidad de la Paridad,⁴ la inestabilidad en el mercado financiero y cambiario continuó. Por ello, se endureció el AUSEE, y en el mes de marzo se formó el Programa de Acción para Reforzar el AUSEE, que incluyó ajustes fiscales, la continuación de la política monetaria como base de la economía y el énfasis en la atención de los problemas de deudores de la banca. Paralelamente, se adoptó el sistema de encaje promedio cero, que obligaba a las instituciones de crédito a mantener un saldo promedio de cero cada 28 días y su incumplimiento se castigaba con una penalización calculada con base en el monto faltante acumulado y una tasa de dos veces la vigente en los CETES.⁵

Con este esquema se facilitó la conducción de la política monetaria. Si el Banco de México consideraba conveniente restringir la demanda agregada, inducía a un sobregiro de la banca en sus cuentas corrientes⁶ y estas, para no incurrir en la penalización, buscaban hacerse de liquidez, con la contratación de créditos o nuevos depósitos, lo que originaba el alza de las tasas de interés y restaba capacidad de gasto al público.

Una vez adoptadas estas medidas se incurrió en otras para fortalecer las anteriores: modificaciones en el mecanismo de las subastas de crédito, en las que el banco central ya no fijaba las tasas ni influía en ellas a través de los máximos o mínimos; reformas al sistema de pagos, en las que se limitaba el

3. VÉASE EL APARTADO DE LA POLÍTICA DE TIPO DE CAMBIO.

4. El fondo consistió en 48,000 millones de dólares, de los cuales 17,800 millones fueron otorgados por el Fondo Monetario Internacional, 20,000 millones por el gobierno de Estados Unidos y 10,000 millones por el Banco Internacional de Pagos.

5. Durante el lapso marzo-agosto, el encaje promedio cero fue más rígido, los saldos eran medidos dos veces al mes y la penalización era gravada con cuatro veces la tasa vigente de los CETES.

6. Mediante la reposición parcial de los vencimientos —que ocurrían casi a diario— de los créditos que previamente había otorgado a los bancos comerciales, lo que significaba dejar “corto” al sistema.

acceso de los bancos comerciales al crédito en el transcurso de una misma jornada; mayor atención a la demanda de billetes y monedas;⁷ la apertura de una ventanilla especial en el Banco de México para la amortización de los bonos de la Tesorería de la Federación en dólares; el inicio de operaciones de los mercados de futuros del peso mexicano, con el fin de aminorar la volatilidad del tipo de cambio, y una nueva política de información para proporcionar un mejor seguimiento de las disposiciones tomadas por el banco central.

Las medidas de 1995 fueron planteadas como “coyunturales” en la trayectoria de la política monetaria en el país, como el mismo Banco de México resumió: “Se ha pasado de una política monetaria que actuaba en lo fundamental a través de la influencia directa del Instituto Central en la determinación de las tasas de interés, a una política orientada a la observancia de objetivos monetarios cuantitativos. Al perseguirse metas cuantitativas, las variaciones de las tasas de interés son una resultante”.⁸

Durante los siguientes cinco años, la base de la política monetaria estuvo pautada por los mecanismos adoptados en 1995, aunque año con año se presentaron algunas variantes en la implantación de medidas para responder a las necesidades o reforzar el sistema en un contexto distinto.⁹

En 1996, con el fin de evitar la volatilidad de las tasas de interés a un día, se impuso un límite diario a los saldos positivos y negativos de las cuentas de las instituciones de crédito en el banco central. Así, al final del día, con base en el sobregiro mayor al límite del saldo se cobraba de inmediato la penalización de dos veces la tasa de los CETES. Aún con los nuevos esquemas, el banco central realizó operaciones de compra o venta de valores gubernamentales para neutralizar las tendencias de alza o baja en las tasas de interés. Respecto al mercado cambiario, el Banco de México se abstuvo de intervenir durante 1995¹⁰ y hasta julio de 1996, momento en que consideró prudente y positivo el incremento de las reservas internacionales para lograr mejoras en

7. Antes, el Banxico satisfacía cualquier variación en la demanda. Con los cambios, “determina sus operaciones de mercado abierto en base a la proyección del agregado de billetes y monedas en circulación que estime congruente con la consecución del objetivo inflacionario” (*Informe sobre la política monetaria 1995*, Banco de México, México, p.56) Esto es, basó su oferta monetaria en la demanda pronosticada por la institución, mas no por la demanda real.

8. *Ibidem*, p.55.

9. En lo sucesivo se resaltarán sólo las particularidades de cada año, sin olvidar las medidas que conforman el telón de fondo.

10. Entre marzo y diciembre de ese año el banco central intervino únicamente en cinco ocasiones.

el costo y plazo de los financiamientos externos. Para que las intervenciones no fueran mal entendidas por los agentes económicos, ya que un esquema de libre flotación se caracteriza por no predeterminedar el nivel del tipo de cambio, la Comisión de Cambios elaboró una serie de medidas para participar de manera prudente en el mercado cambiario.

En 1997, a razón del ajuste diario en la oferta de dinero, para no satisfacer una demanda de dinero mayor que la necesaria de acuerdo con lo establecido como meta de inflación, se enfatizó la comparación de la trayectoria de la base con la de la planeada desde un principio.

Una particularidad más, y que fue utilizada en adelante, fue el establecimiento de límites trimestrales a la variación del crédito interno, en contraste con los anteriores en los que el límite estaba fijado anualmente. Cabe señalar que desde la adopción del sistema de encaje promedio cero, el Banxico no manejó ningún tipo de incentivo para que las instituciones de crédito mantuvieran saldos positivos en sus cuentas corrientes, porque eso equivalía a dejar “largo” al sistema; situación que el banco entendió como un relajamiento de la política monetaria; aunque tampoco sucedió el caso contrario, a diferencia de 1995 y 1996, pues no se presentaron condiciones para hacer uso del corto.

Para 1998, a causa de la crisis mundial, la política monetaria estuvo casi siempre restringida, de ahí que en distintos momentos se recurriera a los cortos.¹¹ Debido a que en la última utilización del corto (a 70 millones de pesos) las tasas de interés no reaccionaron de manera inmediata, en respuesta se optó por reducir la capacidad de crédito interno intradía, que se otorgaba a través del Sistema de Pagos de Uso Ampliado.

La razón de la efectividad del corto se explica por la posición en que se encuentre el Banco de México ante el mercado, es decir, se goza de una posición acreedora cuando el mercado inicia el día con un faltante de liquidez, así el banco central ofrece el déficit de liquidez mediante una subasta en el mercado abierto y el corto tiene mayor efecto; en cambio cuando existe exceso de liquidez en el sistema o una posición deudora (como la que

11. La trayectoria anual de los cortos se inició en marzo, con la imposición de un corto de 20 millones de pesos. Tres meses después se aumentó el déficit al sistema a 30 millones, puesto que las condiciones internacionales adversas continuaban (a partir del colapso de Rusia); hacia agosto se incrementó el corto a 50 millones y una semana después se decidió restringir más aún la política monetaria y se dejó corto al sistema en 70 millones de pesos.

se tuvo desde 1997) se fuerza a que el instituto emisor sustraiga el dinero a través de subastas, por lo que el corto carece de efecto.

Tal fue el caso del último corto, por lo que para hacer frente a la nueva y sucesiva variante en agosto, el Banxico optó por establecer por cuatro días una tasa mínima de 27% en sus operaciones y en septiembre obligó a las instituciones de crédito a mantener depósitos diarios de 1,250 millones de pesos, hasta alcanzar un monto acumulado de 25,000 millones.¹² De esta manera, el banco central recuperó su posición acreedora y retomó el control sobre las tasas de interés de corto plazo.

Por último, entre 1999 y 2000, lo poco que se puede decir de la política monetaria del Banco de México es que estuvo acotada por las medidas recurrentes y automáticas de cortos,¹³ con la excepción de que en 1999 se necesitó reforzar su posición acreedora y se hizo obligatorio el depósito de 5,000 millones de pesos diarios por parte de las instituciones de crédito.

Política crediticia

Las bajas tasas de interés son la causa de la prosperidad nacional.

JOSIAH CHILD

En términos generales, la economía contemporánea no puede ser concebida sin el mercado y este, sin los recursos financieros para operar. En ese sentido, las políticas financieras constituyen un mecanismo esencial en la búsqueda de promoción o de desaliento a las actividades productivas. Para facilitar el análisis, este apartado se dividió en cada uno de los sectores económicos.

12. Los depósitos diarios devengarían la tasa de interés interbancario de equilibrio a 28 días y se distribuirían en función de sus pasivos totales al cierre de junio.

13. Por ejemplo, en enero de 1999, ante la inestabilidad provocada por la crisis brasileña, los recursos externos hacia países emergentes se contrajeron, por lo que para el 13 de enero se incrementó el corto de 130 millones de pesos a 160 millones para así elevar las tasas de interés y atraer al capital extranjero especulativo. Para enero de 2000 se reforzó la posición restrictiva y se decidió ampliar el corto de 160 millones de pesos a 180 millones. De nuevo, el 16 de mayo y el 21 de junio se amplió a 200 millones y a 230 millones, respectivamente.

Sector agropecuario

Durante el periodo 1980–1982, la mayor parte de los apoyos financieros se canalizó al Sistema Alimentario Mexicano (SAM), con el fin de promover la producción de básicos,¹⁴ en tanto que otra porción fue dirigida a la creación del Fideicomiso de Promoción Rural para absorber en su totalidad los adeudos que los campesinos marginados tenían con el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) y apoyar a los pequeños propietarios, comuneros y ejidatarios, con obras de infraestructura.

Con el inicio de la administración 1982–1988, los recursos económicos necesarios para solventar los programas crediticios estuvieron financiados, en cierta medida, por las instituciones financieras internacionales (IFI), sobre todo por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, en menor proporción, por el Banco Mundial (BM).¹⁵

Durante ese periodo, la política crediticia hacia la agricultura careció de fuerza en su planeación y direccionalidad, aunque mediante el Programa Nacional Alimenticio 1983–1988 se trató de generar una línea de acción sostenida, y sólo existieron medidas aisladas y de corte emergente. Como excepción, Nacional Financiera (Nafin) y el Banco de México realizaron acciones encaminadas a delimitar la política crediticia, pero que, incluyendo al sector agropecuario, fueron dirigidas a toda actividad productiva.¹⁶

14. El 30 de junio de 1980 se firmó un convenio entre la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y el Banco Somex para financiar la producción del programa de productos básicos Alianza. El 9 de octubre de 1981 se creó el Fondo de Garantía y Fomento a la Producción de Básicos, que pretendía financiar tanto a productores y comerciantes como a las instituciones que apoyaran la producción de estos bienes.

15. El 19 de marzo de 1983, el BID concedió créditos para financiar la novena etapa del Programa de Créditos Refaccionarios y de Habitación o Avío del Fondo de Garantía para la Industria (Fogain). El 17 de enero de 1986, otorgó un préstamo a México para financiar la sexta etapa del Programa Crediticio y Asistencia Técnica a Productores Agropecuarios. Y el 18 de noviembre de 1988, aprobó la entrega de recursos para financiar parcialmente un programa de crédito a pequeños agricultores. El 31 de julio de 1987, el BM otorgó a Nafin un préstamo para solventar el proyecto de crédito agrícola de los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura y el Fideicomiso para Crédito en Áreas de Riego y Temporal.

16. El 15 de marzo de 1983, Nafin presentó los instrumentos y programas de apoyo a la pequeña y mediana industria. En el corto plazo, el financiamiento se orientaría a la compra de materias primas, insumos, consolidación de pasivos y adquisición de refacciones, y en el mediano plazo, al acceso al crédito en condiciones similares a las de la gran industria y crédito preferencial a las inversiones para la modernización. Por su parte, el 9 de julio de 1986, el Banco de México anunció medidas para orientar el crédito hacia el aparato productivo: las instituciones de banca múltiple podrían otorgar mensualmente un crédito adicional hasta por el equivalente a 23% del exceso de recursos que captaran cada mes en relación con el periodo inmediato anterior; un tercio del crédito adicional debía canalizarse a sectores sociales

Entre 1989 y 1994 se vislumbró una política más delineada, que se concentró en facilitar recursos para reestructurar y sanear los problemas financieros del sector, en ambos casos mediante programas crediticios y de rehabilitación de carteras.¹⁷ Esta conducta de limpieza del sector se realizó dentro del marco de la reforma agraria de 1992 (con la reforma del artículo 27 constitucional) y precedió inmediatamente a una tendencia de disminución de recursos hacia las actividades propias del campo, lo que se tradujo en una tasa anual -1.3%, entre 1990 y 1994, de los créditos de avío, refaccionarios, quirografarios y prendarios otorgados por el Banrural.¹⁸

En el periodo 1994–2000 se prosiguió la reestructuración del crédito al campo, aunque con menor intensidad. Este periodo se caracterizó por la federalización de las funciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar),¹⁹ el apoyo preferencial a los granos y los programas regionales, la utilización de nuevos instrumentos financieros para la cobertura de riesgos y el fondeo en general²⁰ y la consolidación de la tendencia a

o económicos de atención prioritaria; los bancos podrían otorgar crédito con recursos captados por medio de su emisión de aceptaciones libres de encaje; se daría un fuerte incentivo a la banca para que otorgara o restructurara los créditos mediante fórmulas de financiamiento que aliviaran la situación que la inflación causa en el reembolso de los créditos, y el refinanciamiento de intereses comprendidos en los créditos reestructurados no se computaría para efectos de los límites vigentes.

17. En 1990 se estableció un programa crediticio, tanto de avío como refaccionario, para el ciclo otoño invierno 1990–1991; en 1991, Bancomer (que entonces pertenecía al sector público) lanzó un programa de apoyo al sector agropecuario, basado en créditos; en 1993, el gobierno federal asignó un presupuesto adicional al sector, aumentó en 20% el monto de los créditos a la palabra y apoyó el establecimiento de fondos de garantía para asociaciones campesinas. En tanto, en 1990, el Banrural dio a conocer el programa de rehabilitación de la cartera vencida de los productores acreditados por el sistema. En 1993, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) presentó el Programa Especial de Saneamiento Financiero y Técnico del Sector Agropecuario para apoyar la reestructuración de plazos, formas de pago y cargas financieras de obligaciones crediticias de productores.

18. Fuente: *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo*, en www.zedillo.presidencia.gob.mx, DE consultada en octubre de 2000. En adelante, las estadísticas tienen base en la misma fuente.

19. En 1995, a través del programa Alianza para el Campo, se anunció la federalización de 85% de las funciones de la Sagar. El programa estuvo conformado por el Programa de Apoyos Directos al Campo y el Produce, que atendería la capitalización, reconversión productiva, preservación de los recursos naturales y la creación de bancos regionales rurales.

20. En 1996, la Sagar dio a conocer el Programa de Cobertura de Precios de Productos Agrícolas, que trabajaría mediante el uso de instrumentos financieros de manejo de riesgos en los precios de las cosechas. En 1997, se puso en marcha el Programa de Desarrollo de Mercados Financieros Rurales, para alentar el establecimiento de 120 sucursales de la banca comercial en poblaciones menores a 20,000 habitantes, ampliar la atención al requerimiento de crédito, reducir costos de operación y elevar la captación de ahorro.

reducir los recursos al campo a través del Banrural, lo que representó una tasa anual de disminución de sus créditos en -2.9% en la década de los noventa.

Sector industrial

Además de los recursos con los que se benefició de manera indirecta al sector industrial (agroindustrial), derivados de los programas afluentes al SAM y de créditos de las IFI, también existieron apoyos directos, como diversos fondos de financiamiento para optimizar el uso de tecnología en las empresas privadas y de apoyo integral a la pequeña y mediana industria, mediante crédito directo o subsidios para los créditos preferenciales.

Durante la primera etapa del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH, 1982–1988) se continuaron algunos programas del sexenio anterior y se agregaron otros, de contingencia, ante la crisis de 1982 y el inicio de medidas para la exportación de manufacturas, a través de privilegios relacionados con el tipo de cambio (con excepción del mercado controlado de divisas), con créditos más accesibles o con programas particulares.²¹ Para la segunda etapa, los programas de financiamiento se enfocaron hacia otros fines, sobre todo después de 1986, cuando se buscaron metas como la reconversión industrial, la descentralización geográfica y la promoción de la industria maquiladora de exportación.²² En este periodo, Fertilizantes Mexicanos (Fertimex) tuvo que solicitar recursos del Banco Nacional de Comercio

21. El Programa de Defensa de la Planta Productiva y el Empleo, que estableció un sistema para que las empresas pudieran pagar la deuda contraída con proveedores o instituciones financieras del exterior, concedía facilidades, en especial a las pequeñas y medianas, para la redocumentación de pasivos con instituciones nacionales y convocó a la banca de fomento a conceder financiamiento al sector industrial. La SHCP, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y Nafin pusieron en marcha, en 1984, los programas Normal y Especial de Apoyo a las Empresas con Problemas de Liquidez, para hacer frente a la situación económica por la que atravesaban la mediana y pequeña industria. En noviembre de 1985 se inició un programa especial de financiamiento en condiciones preferenciales a empresas pequeñas y medianas que resultaron afectadas por los sismos y en 1986 se puso en marcha el Programa Coordinado de Promoción de la Industria Maquiladora, en el que participaron sociedades nacionales de crédito, empresas nacionales promotoras de parques industriales, los gobiernos estatales y organismos del sector privado.

22. En febrero de 1987 inició el Programa de Financiamiento Integral para la Reconversión Industrial, que buscaba promover la reorientación de la planta productiva, la modernización industrial y el fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas. Para la descentralización geográfica, se creó un programa de financiamiento especial para las empresas que se trasladaran de las áreas metropolitanas (México, Guadalajara y Monterrey) a ciudades fronterizas, puertos industriales y ciudades intermedias.

Exterior (Bancomext) y la banca nacional en varias ocasiones.

El apoyo financiero por parte de las IFI a la industria fue menos frecuente que al agro y se concentró en el periodo 1983–1988, sobre todo para apoyar las exportaciones y a la pequeña y mediana industria, así como para financiar los programas de créditos que ya estaban en operación.²³

Carlos Salinas de Gortari (CSG, 1988–1994) siguió con la tendencia de financiamiento hacia las exportaciones maquiladoras, las industrias textil y de confección,²⁴ la agroindustria²⁵ y, al final de su periodo, las electrónicas y de comunicaciones.²⁶

En esta administración destaca el apoyo a la industria minera, que se reflejó en un aumento del crédito otorgado por la banca comercial y de desarrollo de 5.2% anual, de 1990 a 1994, pero que disminuiría en los siguientes años, en los que llegó a tener una tasa anual de –7.5%, de 1994 a 1999. Con la idea de promover el incremento de la productividad y competitividad de empresas mineras y la generación de nuevos proyectos de exploración y explotación, en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (EZP, 1994–2000) se impulsó la inversión privada y para ello renovó el marco jurídico. Entre 1997 y 1999 se registró la mayor cantidad de hectáreas concesionadas con este fin.

En este periodo presidencial, los programas dedicados al financiamiento fueron pocos, a pesar incluso del Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento, con el que se buscaba regular el crecimiento de la banca de desarrollo.²⁷ También, se pueden distinguir dos tendencias: la continuación

23. En junio de 1983, el BM otorgó un crédito al Bancomext para el fomento de las exportaciones. En diciembre de 1985, el BID aprobó un préstamo a México, con el que se financiaría un programa de crédito para la pequeña y mediana industria. Y en septiembre de 1987, el BM concedió recursos para financiar el Programa de Apoyo Integral de la Industria Mediana y Pequeña.

24. En 1992, el Bancomext y el Multibanco Mercantil de México otorgaron financiamiento al sector textil y de la confección para impulsar la modernización, el desarrollo tecnológico, la comercialización internacional, la inversión en capital fijo y la capacitación. En 1993, el Bancomext y el Mexival–Banpaís suscribieron un convenio de concertación de acciones para apoyar integralmente al sector textil y de la confección, así las instituciones se comprometerían a flexibilizar las reglas de operación de sus productos financieros y agilizar los créditos.

25. El Bancomext y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) firmaron un convenio para impulsar las exportaciones agropecuarias y agroindustriales mediante el apoyo a la producción, la comercialización y el desarrollo de tecnología.

26. En diciembre de 1994, el Bancomext firmó un convenio con la Cámara Nacional de la Industria Electrónica y de Comunicaciones para canalizar recursos y así apoyar a las empresas agremiadas y sus proveedores.

27. En diciembre de 1995, Nafin lanzó el Programa único financiamiento y modernización industrial para facilitar la concesión de créditos.

del apoyo a las exportaciones maquiladoras, textiles y electrónicas y el fortalecimiento de las redes de proveedores, entre las que predominaron las que incluían a empresas privadas.²⁸

Las escasas medidas entre 1994 y 2000 reflejan la disminución del crédito al sector industrial privado (en -27.7% anual) por parte de Nafin, incluyendo a la micro, pequeña, mediana y grande industria.

Sector comercio

Comercio interior

La mayoría de las escasas medidas crediticias dirigidas al comercio se concentró en los periodos de José López Portillo (JLP, 1976–1982) y MMH, con la influencia de las actividades de la Distribuidora Conasupo (Diconsa) y a través del Banco del Pequeño Comercio (Banpeco) y el Fondo para el Desarrollo Comercial (Fidec), mismo que todavía en 2000 ejercía funciones.²⁹

Los movimientos de trabajadores jugaron un papel importante en las políticas crediticias al sector, ya que lograron ampliar el financiamiento del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores a las tiendas sindicales y el número de estas, así como la apertura de varios centros de abasto nacional.

En los noventa, las acciones se concentraron sólo en tres programas, lo que disminuyó el crédito al comercio interior por parte de la banca comercial y de desarrollo a una tasa anual de -22%, entre 1990 y 1999.

El primero de estos programas se puso en marcha en marzo de 1992, para otorgar recursos financieros y promocionales a los proveedores nacionales

28. En agosto de 1997, Nafin anunció financiamientos para proveedores de empresas exportadoras y maquiladoras hasta por 50% de los pedidos. El Bancomext ofreció un programa crediticio en apoyo a las empresas medianas y pequeñas proveedoras de industrias exportadoras, con base en tres criterios: la calificación técnica de la capacidad de la empresa para cumplir con el pedido, el compromiso de la empresa grande para comprarlo y el pago mediante el Bancomext. En 1998, Nafin y 3M México suscribieron un acuerdo de cooperación para brindar capacitación y financiamiento a 600 micro, pequeñas y medianas empresas; con ello impulsaría el desarrollo eficiente y competitivo de una red de proveedores de 3M. De la misma manera, Vitro convino con Nafin un acuerdo similar y, para 1999, Nafin concedió un crédito a Bridgeston Fireston para impulsar un programa de proveedores y financiar inversiones en activos fijos.

29. En octubre de 1983, Diconsa, el Banpeco y el Fidec del Banco de México suscribieron un convenio para que las instituciones financieras otorgaran una línea de crédito a los concesionarios de tiendas Conasupo, para ampliar y modernizar los locales comerciales y agilizar la distribución y comercialización. En 1984, se firmaron acuerdos entre el Banco Obrero, el Fogain y Diconsa para otorgar créditos con tasas preferenciales a los proveedores afiliados a Diconsa.

de tiendas de autoservicio, a fin de comercializar sus productos en establecimientos comerciales de Estados Unidos. El segundo, en octubre del mismo año, tuvo como meta global la modernización del comercio.³⁰ El tercero, en 1998, igual que el anterior, se implantó para modernizar el sector mediante mecanismos fiscales y financieros.³¹

Comercio exterior

En los primeros años de la década de los ochenta el apoyo financiero se dedicó directamente a empresas como Fertimex, Teléfonos de México y algunas sociedades anónimas, con la encomienda de importar los insumos que les fueran necesarios y apoyar a proveedores mexicanos en la sustitución de importaciones³² y a productores agropecuarios en la importación complementaria, sobre todo de granos y oleaginosas.

Así, en el marco del Programa Inmediato de Reordenación Económica, el Bancomext y el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados llevaron a cabo un programa de apoyos financieros para actividades que favorecieran la exportación e impulsaran la sustitución de importaciones. El criterio de asignación de los créditos sería la viabilidad de los proyectos, el grado de integración nacional, la mano de obra utilizada y la generación de divisas netas. Un último programa a destacar en la década es el Coordinado de Promoción de la Industria Maquiladora, en el que participaron sociedades nacionales de crédito, empresas nacionales promotoras de parques industriales, gobiernos estatales y organismos del sector privado.

Entre 1990 y 1994 se incrementaron las medidas financieras hacia el comercio exterior, por lo que se registró una tasa media de crecimiento

30. El Programa de Modernización del Comercio preveía capacitar a los comerciantes en la planeación y promoción de ventas, incorporar técnicas modernas de registros contables y fomentar las asociaciones. En él, Nafin se comprometía a ampliar el financiamiento a las micro y pequeñas empresas mediante el Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI); la SHCP, por su parte, a ofrecer mayores oportunidades para adquirir las máquinas de comprobación fiscal, y el BNCI concedería préstamos preferenciales para la compra de estas y sistemas de cómputo equivalentes.

31. Este fue el Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor 1997-2000, pero que curiosamente fue dado a conocer hasta febrero de 1998.

32. El Bancomext, el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Cámara Nacional de Manufacturas Eléctricas suscribieron un convenio para otorgar líneas de crédito a proveedores mexicanos para la sustitución de importaciones de bienes, materiales y servicios que requería la CFE. Más tarde, un grupo de bancos nacionales otorgaron un crédito a Aluminio, SA, para ampliar su capacidad instalada y así poder sustituir importaciones.

anual para el periodo de 19.6% en el monto de crédito total otorgado a la actividad.

Los recursos, en su mayoría canalizados por el Bancomext, se distribuyeron a través de programas financieros o de créditos hacia distintas ramas, ya fuera de manera directa o por medio de convenios con el banco y con otros organismos relacionados con los exportadores.³³ Además del Bancomext, Nafin colaboró con convenios de apoyo, basados en programas de coinversiones, asistencia técnica, promoción de inversión extranjera y mecanismos de intercambio de información, en estímulo a la participación de micro, pequeñas y medianas empresas en el mercado internacional.³⁴

La preocupación por la integración nacional de la cadena productiva exportadora se expresó en los objetivos de los programas o en las medidas tomadas por el Bancomext a partir de 1993 y se consolidaron en 1994 en un decreto de promoción a la creación de empresas proveedoras de la industria maquiladora, con apoyos de Nafin y el Bancomext.³⁵

Después de la crisis de diciembre de 1994 no existieron medidas para el apoyo financiero del comercio exterior. Fue hasta marzo de 1996 cuando el Bancomext inició operaciones de primer piso en los casos en que la banca comercial no podía apoyar a los proyectos viables de preexportación o exportación, y meses después el gobierno mexicano suscribió con Japón un crédito para un programa del Bancomext, para la promoción de exportaciones. Algunas medidas de la institución se basaron en la reducción de las tasas de interés de sus créditos en dólares para la exportación, con el fin de elevar la competitividad de las empresas mexicanas. Entre 1996 y 2000 destacan

33. En 1990 se puso en marcha el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de la Estructura Financiera de Empresas Exportadoras. El mecanismo consistió en sustituir pasivos bancarios en pesos mexicanos por dólares estadounidenses. La tasa máxima de interés fue la *prime rate* de Estados Unidos más 3.5 puntos porcentuales y estaría sujeta a revisión semestralmente. También, el Bancomext apoyó a proveedores de tiendas nacionales de autoservicio para que pudieran comercializar sus productos en los establecimientos de Estados Unidos, en virtud de eventuales alianzas de las empresas mexicanas con sus similares del vecino país. Asimismo, las industrias textil, de confección y productos agrícolas y agroindustriales obtuvieron créditos, por lo general por convenios con la SARH, en los que el Bancomext aportó los recursos económicos.

34. En diciembre de 1992, Nafin colocó en el mercado europeo una emisión de bonos por 200 millones de dólares con una tasa de interés variable, un cupón de 2.5 puntos sobre el tipo de interés ofertado en el mercado interbancario de Londres (tasa Libor) y un plazo de cinco años. Con los fondos se financiaría a empresas pequeñas y medianas para la exportación o sustitución de importaciones.

35. En febrero de 1993, el Bancomext canalizó recursos para apoyar la participación de alrededor de 13,500 pequeñas y medianas empresas en las cadenas productivas exportadoras.

tres programas: en junio de 1996, el de Política Industrial y de Comercio Exterior;³⁶ cinco meses después, uno de garantía amplia de crédito a la banca comercial³⁷ y, por último, en septiembre de 1997, el crediticio de apoyo a medianas y pequeñas proveedoras de industrias exportadoras.³⁸

Sector servicios³⁹

El apoyo a la vivienda en las dos últimas décadas del siglo xx presentó dos etapas relativamente separadas. Si bien la primera empleó distintos medios para favorecer el acceso de varios grupos sociales a la vivienda, la segunda redujo las posibilidades, al menos a los grupos de menores ingresos, al modificar las reglas de operación de los organismos públicos en este rubro. Sin embargo, hay que considerar que el acceso a la vivienda fue de por sí difícil al haber un alto porcentaje de población empleada sin prestaciones sociales y, por consecuencia, sin acceso a los programas habitacionales del estado.⁴⁰

A inicios de los ochenta, los mecanismos de apoyo se dieron a través de subsidios a los créditos para vivienda de interés social, facilidades fiscales,

36. El plan incluía la reducción en las tasas de interés en dólares, el incremento de 70% a 100% del nivel de financiamiento que otorgaba la banca comercial para proyectos de inversión en instalaciones productivas generadoras de divisas, el abaratamiento del costo de la comisión de apertura de cartas de crédito de importación para los bancos comerciales y la eliminación el monto mínimo de operación.

37. En los financiamientos que la banca comercial otorgara a las micro, pequeñas y medianas empresas participantes de las cadenas de exportación, el Bancomext se comprometía a asumir 70% de los créditos.

38. Se dirigió particularmente a las ramas maquiladora, electrónica, textil y de automotores y se basó en tres criterios: una calificación técnica de la empresa grande que confirmara la capacidad de la pequeña para cumplir con el pedido, un compromiso de la grande para comprar el pedido y el pago mediante el Bancomext.

39. Debido a la naturaleza de este apartado, los servicios de atención social como salud, educación, así como los básicos a la producción, no son analizados, ya que no son áreas a las que se les asigne crédito sino que se les destina un presupuesto de gasto; en contraste, los servicios de vivienda se impulsan en términos de créditos o apoyos financieros para los trabajadores. En lo que respecta a los servicios financieros, las medidas pueden agruparse en aquellas que se dedican a proteger, regular o modificar la estructura del sistema y las que determinan el curso de los recursos, es decir, la política crediticia. El primer grupo es abordado en el análisis de la política de servicios y el segundo abarca todo este capítulo. De esta manera, el tema de este apartado se enfoca en la política crediticia dirigida a la vivienda.

40. Como, por ejemplo, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), el Fondo de Vivienda del ISSSTE (FOVISSTE), el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda y organismos estatales.

fideicomisos para la adquisición de viviendas y algunos programas de apoyo a la construcción.⁴¹

Posteriormente, las medidas entre 1985 y 1987 se derivaron de los sismos de 1985. Así, diversos préstamos y programas se dedicaron a subsanar los efectos de los temblores.⁴² Hacia el final del sexenio de MMH se crearon el Fondo Nacional para la Vivienda Rural⁴³ y los programas nacionales de vivienda (1987, 1988), con mayor alcance que los anteriores, pues además de otorgar créditos suscribieron convenios para el abaratamiento de materiales, la simplificación administrativa, la estimulación del sector privado para que participara de manera activa y diera prioridad a las inversiones fuera de las tres grandes zonas metropolitanas del país.

Una segunda etapa se dio a razón de los cambios en las reglas de operación de organismos de vivienda, bajo el objetivo de modernización y eficacia. Estas modificaciones indujeron la privatización e individualización de los créditos, lo que a su vez propició que los organismos de vivienda se convirtieran en organismos financieros o, en algunos casos, sólo en intermediarios entre los demandantes y la banca, y que los recursos, que si bien aumentaron, se orientaran más hacia sectores con mayor capacidad de pago.⁴⁴

Durante el gobierno de CSG, sobresalieron tres programas. El primero entre la Secretaría de Desarrollo Social y el Banco de México para otor-

41. En 1983 el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Banco Obrero constituyeron un fideicomiso para que 9,000 familias adquirieran viviendas ya construidas por el seguro social y que en ese tiempo estaban en renta. En 1983 se inició el Programa de Vivienda de Acción Inmediata, enfocado a cuatro puntos: las reservas territoriales, el apoyo emergente a la vivienda y el empleo, las reformas legales y las modificaciones al mecanismo de pagos de los créditos para la vivienda de interés social. En 1984, a raíz de las demandas del Congreso del Trabajo ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se puso en marcha un programa para la construcción de viviendas de interés social para renta, con opción a compra.

42. En materia de préstamos, en noviembre de 1985 la SHCP anunció que se concederían a particulares damnificados; los recursos serían obtenidos de reasignaciones presupuestales y del ajuste de prioridades. En 1986, la Asociación Mexicana de Bancos anunció un financiamiento para construcción adquisición y remozamiento de viviendas de interés social. Por su parte, el Banco de México elevó de 5% a 6% la captación que la banca comercial debía dedicar obligatoriamente a ese fin. En materia de programas, en noviembre de 1985 se puso en marcha el de Renovación Habitacional Popular, con el objetivo de construir, reconstruir, reparar o regenerar viviendas que resultaron afectadas por los sismos; el programa se financió con recursos del fisco, la banca y los organismos de vivienda y un crédito del BID.

43. Con el fin de proporcionar a la población campesina crédito barato y suficiente; tal fondo formaba parte del Fonhapo.

44. Para sustentar lo anterior, la distribución de los recursos destinados a la vivienda se fueron concentrando cada vez más en la banca privada y, por ejemplo, los recursos del Fonhapo disminuyeron y con ello la proporción de familias pobres atendidas en los programas nacionales de vivienda.

gar créditos al comprador y al constructor; el segundo, el Programa de Fomento y Desregulación de la Vivienda, que contó con la participación de los gobiernos federal y estatales, diversos organismos de financiamiento, agrupaciones empresariales y bancos;⁴⁵ el tercero fue un convenio financiero entre el Bancrecer y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para la construcción de viviendas unitarias.⁴⁶

En esta misma tendencia, aunque con cierta “mayor atención a los grupos menos favorecidos”, el sexenio 1994–2000 se concentró en tres acciones: un programa especial para la vivienda y el empleo que buscó la reestructuración de créditos hipotecarios; el programa Alianza para la Vivienda, dirigido a los más desprotegidos, producto del despliegue de la política social focalizada en ese sexenio e instrumentado con créditos preferenciales pagaderos de 20 a 30 años,⁴⁷ y un programa especial de crédito y subsidios a la vivienda, para apoyar en la compra de 50,000 viviendas de interés social por trabajadores con ingresos de 1.5 a tres salarios mínimos.

En resumen, los cambios que el gobierno realizó en los servicios de vivienda se enfocaron sobre todo a adecuar los instrumentos financieros a las políticas económicas que consideraban a la vivienda como una mercancía. Por lo tanto, la función social del estado en esta área se alejó de la idea de que la vivienda es un derecho y no un bien sujeto al libre mercado.

SINOPSIS

La política crediticia al sector agropecuario pasó de ser proporcionada por el SAM, con los recursos petroleros, a las IFI, principalmente por el BID, durante la gestión de MMH. Asimismo, las medidas cambiaron, de

45. Algunas de las medidas del programa fueron: reducir los costos indirectos de la vivienda, crear una ventanilla única municipal para abreviar trámites, canalizar mayores recursos crediticios con plazos hasta de 30 años, disminuir el impuesto notarial y lograr el abastecimiento de materiales de buena calidad y a precios adecuados.

46. El convenio sostenía un mecanismo con el que 10% lo aportaría el solicitante del crédito, 45% el FOVISSSTE y 45% el Bancrecer.

47. En ese programa participaron ocho secretarías de estado, cuatro entidades públicas, varias organizaciones privadas y la banca comercial. Entre sus objetivos también se consideraron beneficios para los deudores de créditos a la vivienda que reestructuraran en unidades de inversión.

mantener un corte de integralidad (en el SAM y con enfoque a la producción de básicos) a uno aislado, emergente y carente de un plan global en términos de integración del sector y de tiempo.

Para la segunda década, en un primer momento, se supusieron más recursos al agro con el fin de sanearlo y reestructurarlo, pero no en apoyo a actividades básicas productivas sino de preparación para prácticas de mercado más intensas. Hacia el final de los años noventa el apoyo crediticio al campo decayó y la tendencia de focalización de los recursos se dio hacia la comercialización de granos.

En el sector industrial, al inicio de los ochenta se inclinó a favor de las actividades agrícola y agroindustrial, en razón del SAM y, posteriormente, de los programas de contingencia originados por la crisis de 1982. Para la segunda mitad del gobierno de MMH y en adelante, los recursos se canalizaron en función del potencial de las industrias para participar en el comercio exterior. Buena parte de los créditos en la década de los ochenta provinieron del BM, pero al final de los noventa fue notable la disminución de los apoyos financieros a la industria.

La trayectoria de la política crediticia al comercio interior comenzó con una clara influencia del estado en la canalización de recursos y el funcionamiento del sector a través de Diconsa. La influencia fue disminuyendo al ritmo en que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y los sindicatos perdieron peso. Para la década siguiente, la participación del estado en la actividad fue casi nula y los apoyos crediticios cayeron marcadamente, aunque el estado se definía como es un promotor estratégico de la modernización del sector comercio en el ámbito interno.

Por el contrario, se promovió cada vez más al comercio exterior, con el otorgamiento de mayores recursos, sólo con diferencias en las prioridades, según el contexto. En un primer periodo, se apoyó la importación de insumos no producidos en el país, la sustitución de importaciones y la promoción de la maquila de exportación. Después, entre 1990 y 1994 hubo un auge crediticio, que fue neutralizado en el periodo poscrisis de 1995 y 1996. Hacia el cierre del periodo, se dio prioridad a la integración de las cadenas exportadoras.

Finalmente, en lo concerniente al apoyo financiero a la vivienda se distinguen dos etapas: la primera, en la que los organismos públicos de

vivienda cumplieron con una función de facilitadores económicos de la vivienda, que era vista como un derecho social y por lo tanto con cierta preferencia por los grupos de bajos ingresos, y la segunda, cuando los organismos se convirtieron en entidades financieras, conceptualizando a la vivienda como una mercancía, con lo que los beneficiados fueron aquellos con mayor capacidad de pago y la iniciativa privada tuvo mayor participación en la dinámica financiera del sector.

Política fiscal⁴⁸

Con una fila de ceros se construye fácilmente una cadena.

STANISLAW JERZY LEC

Sector agropecuario⁴⁹

83

El periodo anterior a la crisis de 1982 presentó una tendencia opuesta a la seguida a partir de ese año en cuanto a las medidas gubernamentales.⁵⁰ Incluso en el Plan Global de Desarrollo (PGD) 1980–1982, durante ese periodo se pretendía aumentar la inversión pública en 14%, además, el campo y la pesca ocupaban un papel prioritario.

A partir de la puesta en marcha del Programa Inmediato de Reordenación Económica las prioridades fueron: la disminución del crecimiento del gasto público, con un presupuesto austero que atendiera las necesida-

48. En este apartado se aborda de manera recurrente la tendencia de adelgazamiento del estado por cada uno de los sectores. Para analizar mejor el tema y delinear tendencias véase EL ANEXO. REDUCCIÓN DEL ESTADO MEXICANO, POR RAMAS Y FECHAS.

49. Al cruzar la política fiscal con cada sector productivo, se presentan múltiples conexiones, como las medidas relacionadas con la deuda, los precios y el comercio exterior, mismas que son abordadas en los apartados correspondientes a cada sector.

50. Entre las diversas acciones implantadas se encontraban: el destino de recursos fiscales en apoyo y estímulo al Sistema Alimentario Mexicano (SAM); el subsidio a solicitantes de créditos, en especial, el otorgamiento de certificados de promoción fiscal (Ceprofi) de entre 10% y 30%, para los productores de cultivos básicos y productores pecuarios; la inversión pública directa, conforme al Plan Nacional de Apoyo a la Agricultura, que pensaba desarrollarse en cinco años; la creación de estímulos fiscales para empresas productoras de 61 artículos básicos y la absorción pública de 20% del costo financiero del programa de productos básicos, al menos hasta 1983.

des de inversión más indispensables y el cumplimiento de los pagos de la deuda; la continuación de las obras públicas en proceso con un criterio de selectividad; el reforzamiento de las normas que aseguraran disciplina y eficiencia en la ejecución del gasto público; la protección y el estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos populares, y el aumento de los ingresos públicos para frenar el crecimiento y el aumento de la deuda pública. Derivado de estas líneas estratégicas, en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH, 1982–1988) se presentaron varias liquidaciones de paraestatales y fideicomisos, así como la eliminación de subsidios,⁵¹ y algunos programas de ajustes presupuestales, que incluyeron recortes masivos a diversos sectores, como el que se dio en febrero de 1985.⁵² Sólo se mantuvieron aquellos subsidios que tuvieran por objetivo evitar el alza en los precios de productos básicos indispensables y los pocos estímulos fiscales que se otorgaron se concentraron en 1985 y alguno en 1987.⁵³ También, se dieron otros apoyos fiscales dedicados a la promoción del comercio exterior, principalmente a partir de 1987.⁵⁴

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (CSG, 1988–1994), en el marco del Pacto de Solidaridad Económica, se autorizó el alza de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público. Ese periodo se concentró

51. Las liquidaciones de paraestatales en orden cronológico fueron: el SAM, la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, la Unión Nacional de Productores de Azúcar, las empresas Productos Industrializados de Café, Promotora Industrial del Café, Sales de Zacatecas; las comisiones del Río Fuerte y Río Grijalva; la promotora Agroindustrial del Henequén; tres empresas frutícolas y forestales; la Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, y seis empresas coordinadas por la Secretaría de Pesca: Productos Pesqueros Peninsulares, Sardineros Mexicanos, Palangreros Mexicanos del Pacífico, Atuneros Mexicanos, Escameros Mexicanos del Pacífico y Escameros Mexicanos del Golfo. Por otra parte, en 1984 se eliminaron los subsidios a 67 empresas y organismos dependientes de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y posteriormente los que se daban a la producción de arroz, aceite, huevo y alimentos balanceados.

52. Ese programa incluyó un recorte de 100,000 millones de pesos en programas y proyectos de inversión no prioritarios y de 4% al gasto corriente directo del gobierno federal, la cancelación de plazas vacantes de confianza, la congelación de plazas de base y la prohibición de contratación por honorarios en el gobierno federal, el recorte de los subsidios corrientes y la venta, liquidación fusión o transferencia de 236 organismos, empresas paraestatales y fideicomisos.

53. En 1985, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) concedió estímulos fiscales para la inversión en actividades específicas del turismo, la pesca y aquellas que promovieran el desarrollo forestal. Además, en 1987 se otorgaron estímulos fiscales a las actividades agropecuarias, vía los Ceprofi, según la inversión en maquinaria, equipo u obras de infraestructura destinadas al cultivo de granos básicos, por el equivalente a 25% del monto invertido en zonas de temporal y 15% en zonas de riego.

54. Estas políticas se explican en el apartado de los ACUERDOS ECONÓMICOS Y COMERCIO EXTERIOR.

en reducir la participación productiva del estado, en especial en el agro, y se consolidó la desaparición de fideicomisos, la liquidación de paraestatales y la eliminación de subsidios.⁵⁵ Fuera de estas medidas sólo se dieron algunos apoyos coyunturales a los productores de café, la comercialización del algodón y un presupuesto adicional al sector agropecuario en 1993.⁵⁶ Los estímulos fiscales se concentraron en el apoyo al comercio exterior.

A partir de octubre de 1995, durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (EZP, 1994–2000), se presentó el programa Alianza para el Campo, que coordinó los esfuerzos dirigidos al sector agropecuario. Su objetivo era la transferencia de tecnología mediante la federalización de 85% de las funciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar). Lo conformaron el Programa de Apoyos Directos al Campo (basado en apoyos monetarios directos por hectárea) y el Produce (en las áreas de capitalización, reconversión productiva y preservación de los recursos naturales). El resto de medidas de la administración de EZP se presentaron en los últimos tres años del periodo, las que consistieron en subsidios a la silvicultura y los programas forestales, en mecanismos de apoyo para la comercialización de granos básicos y la liquidación de la empresa Bodegas Rurales Conasupo y en el cierre de operaciones de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).⁵⁷

Como en los dos anteriores periodos de gobierno, las medidas relacionadas con el comercio exterior fueron las más socorridas y en este plazo, en especial, lo fueron las destinadas a salvaguardar la producción nacional.

55. El adelgazamiento inició con la “reestructuración profunda” de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y la venta de nueve plantas de la Industrias Conasupo (Inconsa), 25 supermercados (Diconsa) y la desincorporación de 589 establecimientos medianos (Conasuper); luego se liquidaron los Servicios Ejidales, el Forestal Vicente Guerrero, la Comisión Nacional del Cacao, la Comisión Nacional de Fruticultura, el Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, ocho empresas paraestatales del sector pesquero, mediante el mercado de valores con la participación de inversionistas nacionales y extranjeros; se vendió la empresa Tabacos Azteca y cuatro empresas pesqueras más, y se cerró la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, el organismo Productos Forestales Mexicanos y el Instituto Mexicano del Café.

56. El presupuesto se dedicó principalmente a aumentar en 20% el monto de los créditos a la palabra y apoyar el establecimiento de fondos de garantía.

57. En septiembre de 1998, la Sagar autorizó la disolución de las Bodegas Rurales, que operaba silos, almacenes y bodegas agrícolas y apoyaba a los campesinos en la comercialización de sus cosechas. Para marzo de 1999, la Conasupo terminó operaciones e inició el finiquito laboral de 1,200 empleados.

Sector industrial

En la búsqueda de un estado con mayor influencia en la planeación de la economía, durante los últimos dos años del gobierno de José López Portillo (1976–1982), se aplicaron medidas de apoyo a la inversión y ampliación de la capacidad instalada de las industrias automotriz, de bienes de capital, minera y siderúrgica a través de los certificados de promoción fiscal (Ceprofi),⁵⁸ así como estímulos fiscales y subsidios para los créditos preferenciales.

En 1982, ante el estallido de la crisis, el estado tomó medidas emergentes, como la de absorber hasta 42% de las pérdidas de las empresas productivas del país por ajustes cambiarios y el otorgamiento de beneficios a los contribuyentes del impuesto sobre la renta (ISR) con problemas de liquidez.

Como consecuencia de la crisis, en los primeros momentos del siguiente periodo los apoyos fiscales se centraron en el estímulo a la producción de básicos. Los programas emergentes dieron lugar a medidas que tenían por objetivo defender la planta productiva y el empleo. La estrategia de estas acciones se enfocó en facilitar el comercio exterior mediante la simplificación de trámites o apoyos fiscales para la importación de materias primas y la promoción de las maquiladoras. De hecho, en 1984 se lanzó el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984–1988 que proponía como estrategia un cambio estructural que integrara cabalmente el proceso de industrialización con el comercio exterior y el resto de la economía.

Para 1985 se comenzaron a tomar algunas medidas de apoyo fiscal dirigidas a ramas específicas como la minería, el desarrollo forestal y en general

58. En 1980 estaba en marcha un programa para la industria automotriz, que comprendía subsidios hasta del total sobre los impuestos de importación de materias primas no producidos localmente o sobre los componentes de ensamblaje final. En 1981 se creó el Programa de Fomento para la Industria de Bienes de Capital, que contemplaba otorgar 20% de crédito fiscal por el establecimiento de nuevos empleos y turnos adicionales y por las nuevas inversiones destinadas a la instalación y ampliación de la capacidad productiva y precios diferenciales en el consumo de energéticos hasta por 30%. En ese mismo año, se autorizaron los estímulos fiscales para las nuevas inversiones en la industria minera. Las compañías con ingresos superiores a 35.7 millones de pesos recibieron los Ceprofi de 15% sobre la inversión de exploración, 20% por adquisición de equipo, 20% por construcción y 20% del salario mínimo de los nuevos empleos y aquellas de ingresos menores a la cantidad anterior recibieron incentivos hasta de 25% sobre la inversión en la construcción y maquinaria. Para 1982 se aplicó el Programa de Fomento para la Industria Siderúrgica, con el que se otorgaron los siguientes apoyos: 20% de crédito fiscal por nuevas inversiones o ampliaciones de la capacidad instalada y para la generación de nuevos empleos; estímulos para la adquisición de maquinaria y equipos nuevos de entre 5% y 15% sobre su valor de compra y precios diferenciales en el consumo de energéticos hasta por 30% sobre la facturación correspondiente.

aquellas generadoras de empleo. Al mismo tiempo, se presentaron medidas coyunturales derivadas de los sismos de septiembre de 1985, como el Programa especial de financiamiento a la industria mediana y pequeña afectada por los sismos y los programas de renovación de la habitación popular.

Entre 1987 y 1988 el número de medidas fiscales disminuyó y se volvieron más esporádicas y específicas, por lo que se dejó de apoyar a una rama o subsector en su conjunto.⁵⁹ Continuando con esta tendencia, en el sexenio de CSG se presentaron menos estímulos fiscales a la industria en general, aunque hubo cierta preferencia por la industria maquiladora de exportación.⁶⁰

A pesar de que las acciones de la administración de EZP también fueron escasas, presentaron mayor integralidad que las anteriores. En ese periodo se otorgaron subsidios a la industria de la masa y la tortilla, a los productores de azúcar y al desarrollo forestal a través de programas específicos. También, en 1996, mediante la Alianza para el Crecimiento Económico, se acordó un paquete de estímulos fiscales a aplicarse en 1997 en apoyo a las empresas con ingresos acumulables de hasta 8.9 millones de pesos.⁶¹ En el caso de la industria maquiladora de exportación, las medidas se centraron en realizar reformas a los decretos de fomento que existían a favor de ella, en un esporádico apoyo indirecto y en el establecimiento de reglas o cambios en el régimen fiscal.⁶² Estas acciones fueron consecuencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

59. Por ejemplo, algunas medidas en este lapso fueron: el otorgamiento de estímulos fiscales a personas físicas o morales que adquirieran sistemas o equipos para la prevención y control de la contaminación ambiental; la exención de 20% del ISR a las empresas inscritas en el Padrón Nacional de la Microindustria, y estímulos fiscales a la producción de aceites comestibles (sobre 100% del monto de permisos sanitarios), aguas envasadas y refrescos de marca nacional (sobre el impuesto especial sobre producción y servicios).

60. En 1990, la SHCP dio a conocer diversas disposiciones fiscales en beneficio de las maquiladoras en temas de regulación de impuestos, contribuciones de mejoras y derechos federales, además de recurrentes apoyos arancelarios para la importación de insumos requeridos y exportación de sus productos y estímulos fiscales a la modernización de la industria de la computación.

61. El paquete incluyó la exención del pago del impuesto al activo, la deducción de 62.5% de las inversiones excedentes respecto a 1995, el otorgamiento de créditos fiscales para generar empleos y la ampliación del Programa de Apoyo a Deudores del Fisco.

62. En 1996 las reformas implicaron considerar como submaquila a los procesos industriales o de servicios complementarios de maquiladoras, permitirles la venta sin límites de su producción en el mercado nacional, brindar trato de exportadores indirectos a sus proveedores nacionales, ampliar hasta dos años los plazos de permanencia en el país de las materias primas, partes e insumos importados temporalmente, facilitar los pagos de impuestos correspondiente y fijar plazos perentorios para atender los trámites de las empresas. Las reformas de 1998 se hicieron con el propósito de adecuar el marco jurídico en cuanto a los mecanismos de importación temporal en los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Sector comercio

Entre 1982 y 1984 los apoyos fiscales al comercio se enfocaron a las franjas fronterizas y zonas libres, a través de los Ceprofi, que actuaban contra impuestos federales de 15% sobre el monto de la inversión⁶³ y de estímulos fiscales a productores o comerciantes que participaran tanto en el Paquete para frenar la carestía⁶⁴ como en el Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular.

Después de los ajustes presupuestales de febrero de 1985, se establecieron bases especiales de tributación en materia de impuestos generales, para actividades de comercialización relacionadas específicamente con la ganadería,⁶⁵ y en materia del ISR para el apoyo a actividades empresariales, salarios y por prestación de servicios personales.

Las medidas para reducir los apoyos del estado se materializaron en el comercio a partir de 1989, con la primera “reestructuración” de la Conasupo,⁶⁶ la liquidación de la Impulsora del Pequeño Comercio y de las concesiones de terminales portuarias y, para 1998, la disolución de las Bodegas Rurales Conasupo.

En los noventa se detectan únicamente tres programas, de los cuales los dos primeros (1992 y 1998) tenían como objetivo la modernización del sector

(TLCAN) e igualar el tratamiento arancelario que México otorgaba a los insumos y maquinaria no originaria para la producción de mercancías destinadas a aquellos. A fin de lograr condiciones competitivas de abasto de insumos y maquinaria para la industria exportadora y fomentar la integración de las cadenas productivas, en 1998 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial publicó el decreto que establecía los programas de promoción sectorial para las industrias eléctrica y electrónica. También, México y Estados Unidos acordaron un nuevo régimen fiscal para las maquiladoras que tendría vigencia entre 2000 y 2002. De esta manera, las empresas no tributarían en México como establecimientos permanentes, siempre y cuando cumplieran las reglas de precios de transferencias previstas y debían declarar una utilidad fiscal mínima con base en un factor preestablecido.

63. Así fuera construcción, ampliación, operación y modernización de los centros de acopio, centrales de abasto o centros comerciales.

64. El paquete se lanzó el 22 de diciembre de 1982 y consistía en vender productos básicos a precios controlados, mediante la combinación del control de precios con estímulos fiscales y financieros.

65. Las bases especiales fueron aplicadas a los siguientes causantes: personas físicas, pequeñas y medianas empresas dedicadas a actividades agrícolas en el país, con excepción de aquellas que se realizaran en los estados de Baja California Sur, Sinaloa y Sonora; personas físicas dedicadas a la introducción de ganado o aves; expendedores de billetes de la Lotería Nacional y agentes de Pronósticos Deportivos; pequeñas o medianas empresas o personas físicas dedicadas a las actividades ganaderas, avícolas, apícolas o cunícolas, y sociedades mercantiles que realizaran actividades ganaderas o avícolas.

66. VÉASE LA NOTA 55 DE ESTE CAPÍTULO.

comercial con base en mecanismos fiscales y financieros; el tercero, en 1999, buscó la regularización de la economía informal y la incorporación al padrón de 1.2 millones de contribuyentes.

Desde 1992, aunque con una notable laguna de cuatro años entre 1994 y 1998,⁶⁷ las acciones por parte del estado se focalizaron en generar medidas de apoyo a la comercialización de algodón, maíz blanco, arroz y trigo.

Sector servicios

Las escuetas acciones en materia fiscal durante los ochenta iniciaron con el aumento de precios en bienes y servicios públicos, la nacionalización de la banca y sus pormenores. Posteriormente, durante el gobierno de MMH, se apoyó al Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes 1984–1988 mediante inversiones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el desarrollo de infraestructura y de la eficiencia de los servicios de comunicación. En dos ocasiones, el gobierno federal absorbió las deudas de otras entidades: en 1985 se responsabilizó de 47% de la deuda total de los Ferrocarriles Nacionales de México, y en 1986, de 96% de la deuda del Departamento del Distrito Federal.

A la par de estas acciones, en un primer momento se ajustaron los presupuestos con un recorte en el gasto corriente y en los programas de inversión de los intermediarios financieros del gobierno federal (Nacional Financiera y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos).⁶⁸ Después, en diciembre de 1986 se inició la liquidación y venta de aseguradoras, arrendadoras, fideicomisos e inmobiliarias.

A partir del periodo presidencial de CSG, las medidas se concentraron en el adelgazamiento del estado, a través de liquidaciones, concesiones o privatizaciones. En contraste, en la administración 1988–1994 se desincorporaron sectores preponderantes como el financiero —con la privatización de la banca— y las comunicaciones y transportes —con la concesión y venta de las autopistas, Teléfonos de México, los servicios portuarios, el

67. Durante 1995, 1996 y 1997 las acciones fiscales hacia el comercio fueron nulas, excepto por las pocas medidas emergentes a consecuencia de la crisis de diciembre 1994.

68. En agosto de 1985, la SHCP informó de la reducción de 48,667 millones de pesos en gasto corriente y programas de inversión de la banca de desarrollo, la banca múltiple, intermediarios financieros no bancarios y las comisiones Nacional Bancaria y de Seguros y Nacional de Valores.

transporte aéreo y la preparación del sistema ferroviario para su posterior privatización.

En el gobierno de EZP, los deslindes se dieron en menor cantidad que el anterior, pero en sectores claves. Por un lado, se consolidaron las privatizaciones o liquidaciones del sector de comunicaciones y transportes,⁶⁹ como sucedió con el sistema ferroviario, distintos servicios portuarios, las comunicaciones vía satélite y los servicios aeroportuarios, y por otro, con la misma tendencia en el sector energético, se permitió la distribución de gas y construcción de sus ductos y la generación de electricidad por parte de los particulares.⁷⁰

Además, se empezó a recurrir a los rescates financieros de los sectores y empresas que, habiendo sido privatizados con anterioridad, entraron en crisis y, en algunos casos, hasta en quiebra. Tal fue el caso del rescate carretero y, de forma significativa, del rescate bancario, con la inyección de recursos al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).

En cuanto al primero, en 1997 la iniciativa privada devolvió al estado 23 de las 29 carreteras que se le habían concesionado cinco años atrás y se constituyó el Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas (FARAC).

Por lo que respecta al rescate bancario, el Fobaproa había sido creado a inicios de los noventa con fondos provenientes básicamente del propio sector financiero. Sin embargo, ante el crecimiento de la cartera vencida a lo largo de los noventa y la crisis de 1994, tales fondos resultaron ínfimos frente a la descapitalización de la banca. Por consiguiente, el estado asumió el control de la mayor parte de los bancos y de sus deudas, lo que originalmente significó una deuda equivalente a 67,000 millones de dólares, misma que al término de 2001, y después de haberlos reprivatizado, sobre todo a favor de firmas de España, Estados Unidos y Canadá, ascendió a alrededor de 75,000 millones de dólares.

A fines de 1998 el Fobaproa se transformó en el Instituto de Protección

69. Las reformas se fundamentaron con la modificación al artículo 28 constitucional en marzo de 1995 que agregó: "La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia".

70. En mayo de 1995 se reformaron diversas disposiciones del artículo 27 constitucional para permitir la participación de los sectores social y privado en el transporte, almacenamiento y la distribución de gas, así como en la construcción y operación de ductos e instalaciones.

al Ahorro Bancario (IPAB), mismo que se encargó de los procesos de saneamiento y reprivatización de los bancos, así como del aseguramiento de los depósitos de los ahorradores. Asimismo, se creó la Comisión Nacional de Derechos de los Usuarios de Servicios Financieros.

SINOPSIS

La asignación de recursos hacia el sector agropecuario cambió drásticamente a partir de 1983. La tendencia de relegar al sector a un segundo plano, ya experimentada en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se pronunció en el modelo económico basado en la liberalización. En este sentido, el PGD 1980–1982 buscó aumentar la inversión pública al campo y, después de la crisis, el objetivo fue la reducción del gasto público para sanear las finanzas públicas. A partir de entonces, la intervención estatal se acotó al proceso de su propio desmantelamiento, mismo que se consolidó a inicios de los noventa. Esto se acompañó de una reforma estructural al campo, derivada de la modificación del marco legal de tenencia de la tierra (artículo 27 constitucional) y de un aumento proporcional en los recursos al comercio exterior de diversos sectores, entre ellos, el agrícola.

Una vez realizadas esas reformas y con la consolidación de la política fiscal, el gobierno de EZP se limitó a tomar medidas emergentes para algunos productos, como el café y el azúcar (como también sucedió en el sexenio anterior), apoyar la comercialización de algunos granos y definir acciones de salvaguardia de la producción agropecuaria derivada de la apertura comercial.

Por su parte, la función de los incentivos fiscales a favor de la industria, lejos de haber sido una herramienta integral de promoción, se convirtió en un conjunto de medidas que se concentraron hacia el comercio exterior. Al inicio de los ochenta, los apoyos fiscales se materializaban, vía los Ceprofi, en la promoción de la inversión de distintas industrias. Luego de la crisis de los ochenta, los estímulos se canalizaron a la producción de básicos y al apoyo emergente a la planta productiva afectada. Cuando la situación dejó de ser crítica, al igual que la direccionalidad de la política crediticia, los apoyos fiscales se encaminaron en función del

potencial exportador de la industria, lo que se ha acentuado de acuerdo con el marco de requerimientos del TLCAN.

En el sector comercio el apoyo fiscal se mantuvo en los ochenta: los comerciantes participaron en los programas o paquetes de apoyo derivados de la crisis de 1982, mediante la recepción de diversos apoyos fiscales y los Ceprofi y, a lo largo de la década, mediante las actividades de la Conasupo, en particular de la Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo. Durante los noventa se materializó el alejamiento del estado hacia este sector y los apoyos fiscales existentes se englobaron en programas de modernización y la búsqueda de la regularización de la economía informal. Este panorama coincidió con el de muchos otros sectores, donde el estado dejó de formar parte de la ejecución, pero sin contribuir tampoco a la planificación, ya que el conjunto de las medidas que emplearon carecieron de mayor trascendencia. Bajo la lógica de promover sólo el libre comercio, este sector fue en especial relegado de las políticas públicas.

Por último, la trayectoria de la política fiscal hacia el sector servicios comenzó con la estatización de la banca, que se estableció debido a las condiciones críticas del sistema financiero, la fuga de divisas y el colapso económico en su conjunto. En este caso, la tendencia de adelgazamiento del estado se inició en 1985 y se mantuvo durante todo el periodo. De ahí que la actividad central del estado se limitó a los procesos de privatización y, a partir de 1995, a los rescates de los sectores financiero (Fobaproa/IPAB) y carretero (FARAC), como consecuencia de la crisis de diciembre de 1994 y los malos manejos de la iniciativa privada. Las deudas del IPAB y el FARAC llegaron a representar 18% del producto interno bruto de 2000. Cronológicamente, se pasó por la privatización de los servicios financieros y de las comunicaciones y transportes (carreteras, telefonía, puentes, ferrocarriles, comunicación vía satélite y aeropuertos); al final del periodo, se inició el proceso de privatización del sector energético, con la distribución del gas y la generación de electricidad.

III

Política de sector externo

México ha pasado por una mayor liberalización comercial y financiera en cinco años de la que los países asiáticos han manejado en tres décadas.

DANI RODRIK

Política de deuda externa¹

A veces ciertos árboles crecen tanto que
sus frutos caen sobre las cabezas de los vecinos.

STANISLAW JERZY LEC

Dentro de la política económica, la de deuda externa es uno de los temas medulares. Su trascendencia estriba en los efectos que se derivaron a raíz de la suspensión de pagos, en agosto de 1982. La consecuencia directa fue la firma de una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la que se establecieron, en un primer momento, políticas de estabilización y, posteriormente, de ajuste estructural, las que han llevado a reorientar el conjunto de la política económica.

La crisis de la deuda no fue un problema en el corto plazo. Distintos factores se combinaron para hacerla insostenible, como el alza en las tasas de interés, la baja de los precios del petróleo, los déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y la poca recaudación fiscal, entre otros.

La adopción de la estrategia sustitutiva de importaciones, con el fin de industrializar al país, permitió que se trasformara no sólo la estructura productiva sino aun la demográfica; así, México se convirtió en un país principalmente urbano, con la constitución de estratos socioeconómicos medios que representaron un mercado creciente de productos industriales. Para ello, también se requirió, y se obtuvo, un proceso de escolarización y la dotación progresiva de servicios sociales en términos de salud e infraestructura básica, en especial en las grandes ciudades. Esta estrategia, que había tenido sus premisas con la formación de las instituciones económicas y sociales de los años veinte y treinta, se consolidó entre 1940 y 1965, periodo conocido como de “crecimiento estabilizador”.

Sin embargo, también se acompañó de un aumento del déficit comercial con el resto del mundo, que fue producido por la importación de los insumos y de la tecnología para la producción industrial, los estímulos públicos para favorecer la inversión extranjera directa en las manufacturas, la renegociación de la deuda por la expropiación petrolera y del pago de indem-

1. Fuentes: Gurriá, José Ángel. *La política de la deuda externa*, FCE, México, 1983; Arufe Flores, Claudia Guadalupe e Ignacio Román Morales. “La problemática actual de la deuda externa: un análisis global con especificaciones en el caso de México”, mimeo, Guadalajara, 2003.

nizaciones a los ex propietarios norteamericanos de tierras por la reforma agraria. Estos factores implicaban una enorme disponibilidad de divisas, que no podía obtener México, un país basado en la exportación de productos primarios como el café, el algodón, el plomo, el azúcar y, en menor medida, el petróleo y el henequén. Entonces, para financiar la importación se recurrió a la contratación de deuda.

Bajo este esquema, se profundizó la concentración del ingreso, se relegó al campo y se acarrearón mayores déficit fiscales, sobre todo durante los años setenta e inicios de los ochenta, cuando las nuevas etapas de la industrialización (bienes intermedios y de capital) resultaban costosas y la capacidad exportadora era, hasta mediados de los setenta, cada vez más insuficiente y, después, extremadamente dependiente de las ventas de petróleo. Los recursos públicos que provenían de deuda externa se concentraron primero en la industria manufacturera y luego en la petrolera, por lo que el sector agrícola se fue rezagando (salvo en el bienio 1980–1981, dada la presencia del Sistema Alimentario Mexicano).

En el ámbito externo, diversos factores también agravaron la deuda: el exceso de dólares por el crecimiento de las exportaciones de las economías de Europa y de Japón (eurodólares), el aumento del precio del petróleo (petrodólares) a partir del *shock* petrolero de 1973 y la virtual ruptura de los acuerdos de Bretton Woods, que garantizaban el sistema de paridades fijas y la libre convertibilidad del dólar norteamericano en oro. La abundancia de dólares acarreó caídas en las tasas de interés y una mayor colocación de divisas en los países subdesarrollados.

A inicios del gobierno de José López Portillo (1976–1982) se descubrieron importantes yacimientos petroleros. La infraestructura para la extracción del petróleo se consiguió con base en un mayor endeudamiento externo y el flujo de los recursos provocó un aumento en la demanda, misma que no podía ser satisfecha con la producción del mercado interno, por lo que se buscó liberalizar el comercio, proceso que se revirtió en 1982, a raíz de la crisis.

En 1981 los precios del petróleo comenzaron a caer, las tasas de interés subieron y el gobierno, creyendo que era una situación temporal, recurrió a mayor contratación de deuda para mantener el crecimiento y, sobre todo, el déficit fiscal y de la balanza de pagos.

Al acentuarse el aumento de las tasas de interés internacionales y la caída de los precios petroleros, el peso se devaluó en febrero y en agosto

de 1982. En este último mes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) solicitó 90 días de prórroga a la banca internacional para el pago del servicio de la deuda y acordó con el Departamento de Energía de Estados Unidos la venta diaria de 110,000 barriles de petróleo por los que se recibiría el pago por adelantado. La situación era tan grave que el 10 de noviembre de 1982 el gobierno federal firmó una carta de intención con el FMI en la que se comprometía a aplicar un programa de ajuste y estabilización, a cargo en su mayoría por el Banco Mundial (BM). La estrategia se valió de privatizaciones, de la desregulación en la inversión extranjera, tanto productiva como especulativa, y la liberalización externa.

Desde finales de los años sesenta comenzaron a contratarse los créditos para pagar deudas previas, pero este mecanismo se intensificó poco a poco y cobró especial importancia desde el sexenio 1982–1988 de Miguel de la Madrid Hurtado. Se contrataron de manera intermitente diversos créditos con instituciones financieras internacionales (IFI), como el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por otro lado, se recurrió a las líneas de crédito que el Departamento de Agricultura de Estados Unidos otorgaba para la compra de granos básicos. La descapitalización que había sufrido el sector agrario, por las políticas de industrialización, el crecimiento de la demanda y la crisis económica, se combinaron para aumentar la dependencia agroalimentaria de México.²

Este tipo de créditos no fueron los únicos. El crecimiento de la deuda externa también se debió a la recurrencia de préstamos a otros países, en especial con sus bancos de comercio exterior, para apoyar la importación de bienes. De esta manera, Estados Unidos (Eximbank), Canadá (Corporación para el Desarrollo de las Exportaciones de Canadá), Japón (Eximbank) y España (Banco de Comercio Exterior) prestaban dinero a México para que, a su vez, este pudiera comprarles bienes de capital, principalmente para paraestatales como la Comisión Federal de Electricidad o Petróleos Mexicanos (Pemex).

El sexenio 1982–1988 se reconoce por su crecimiento nulo (“El sexenio de crecimiento cero”), en el que se agudizó el deterioro social debido al

2. Algunos ejemplos de las líneas de crédito convenidas con Estados Unidos (en su mayoría por medio del Departamento de Agricultura/Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Conasupo) para la importación de granos básicos y otros productos alimenticios se encuentran en el apartado de la POLÍTICA AGROPECUARIA.

carácter recesivo de las políticas de estabilización y a las políticas de ajuste estructural. México se convirtió en exportador de capital para cubrir los pagos de la deuda externa. Esta no sólo era un monto elevado sino que estaba contratada a plazos cortos y a tasas de interés elevadas. Ante tal situación, se efectuaron diversas reestructuraciones, guiadas por los acreedores, no sólo para México sino para diversos países en situaciones similares. Durante este periodo, el Tesoro de Estados Unidos promovió los planes Baker y Bradley.

El primero se lanzó en 1985 en respuesta de las peticiones de los países endeudados. Sus objetivos eran: aumentar los créditos netos a países en vías de desarrollo con problemas de deuda; promover programas de ajuste (estructural) para el crecimiento económico, y mantener la estabilidad del sistema financiero. En palabras de José Ángel Gurría, el entonces negociador de la deuda externa, la filosofía del plan era “crecer para pagar”. El plan cubría los problemas urgentes de corto plazo, pero se continuaban transfiriendo recursos netos al exterior, se acumulaba la deuda y se bloqueaba el crecimiento, contrariamente a lo que se pretendía. Dadas las condiciones críticas de los deudores, los bancos se rehusaron a seguir otorgando créditos.

Así, en 1987 surgió el plan Bradley, ideado por legisladores de Estados Unidos. Consistió en crear una institución que comprara a los bancos comerciales las deudas de los países en desarrollo a precios de descuento y que las cobrara a los deudores de modo que pudieran reducir el monto de sus pagos y acelerar su crecimiento y demandar más productos estadounidenses.

Los dos planes coincidían en que los países merecedores de los créditos deberían de continuar aplicando políticas de ajuste estructural, como la apertura comercial y la liberalización de precios internos, aunque el plan Bradley añadía alivios directos mediante la reducción de los intereses y el principal.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (CSG, 1988–1994), se continuó la búsqueda para reestructurar la deuda, lo que ocurrió en 1989. A principios de esa administración se iniciaron las negociaciones con los gobiernos de los principales países industrializados, con los organismos internacionales, el Club de París y los bancos comerciales. Los acuerdos tomaron forma con el plan Brady, que proponía favorecer el crecimiento

económico fuera de Estados Unidos para evitar una recesión mundial.³

El esquema de negociación contempló tres opciones a elegir por cada contrato de deuda: la reducción en 35% de su monto, con el mismo nivel de la tasa de interés; la reducción en 35% de la tasa de interés, pero con un nivel constante en la deuda contratada y el mantenimiento del monto de la deuda y la tasa sin cambio, pero con un nuevo financiamiento por 35% sobre la cantidad de deuda.

A cambio de estos beneficios, el deudor (en este caso, México) introduciría los *swaps* (canjes de deuda por inversión). Además, este mecanismo fortalecía las medidas de ajuste estructural, ya que a cambio de la reducción, ante la falta de recursos, el gobierno ofrecía la privatización de empresas nacionales, la exención de impuestos y el otorgamiento de subsidios en favor de las empresas inversoras que compraran deuda mexicana.

En términos formales, la renegociación se concretó en mayo de 1989 cuando el directorio del FMI aprobó por unanimidad un paquete financiero para el gobierno mexicano por unos 4,081 millones de dólares, de los que 569 millones correspondieron a un préstamo compensatorio del deterioro en la balanza comercial y 3,512 millones a financiamiento ampliado (de este último se destinó hasta 30% a operaciones de reducción de la deuda con la banca comercial). Simultáneamente, se autorizó un crédito ampliado adicional por alrededor de 590 millones de dólares, para complementar los pagos de intereses a los acreedores bancarios. Los objetivos principales del paquete crediticio fueron respaldar el programa de crecimiento económico de mediano plazo, apoyar el ahorro interno, promover la inversión extran-

3. "El Plan Brady perseguía reducir el servicio de las deudas de los [países en desarrollo] PED para que éstos pudieran reanudar su crecimiento y contribuir así a mantener la expansión de los [países industrializados] PI. La disminución de los pagos de intereses y amortización se pensaba lograr por dos vías: reducir el monto total de la deuda mediante la compra con descuento de una parte de ella en el mercado secundario, y restaurar el resto a menores tasas de interés y mayores plazos, mediante la sustitución de los préstamos antiguos por valores nuevos negociables. Se contempla la participación del FMI y BM en los esquemas de reestructuración y reducción de préstamos, también se concedían créditos para la compra de deudas y para garantizar su pago de intereses sobre los nuevos títulos que emitieran los países deudores. Para tener acceso a estos fondos, los PED deberán someterse a un programa de ajuste estructural a mediano plazo aprobado por el FMI, y adoptar las políticas que el organismo considere convenientes para fortalecer el ahorro interno, alentar la inversión extranjera y promover la repatriación de capitales. El Plan recomendaba que los gobiernos deudores permitieran operaciones de canje de deudas por capital accionario (*swaps*) sin prohibir a sus ciudadanos participar en ellas" (Mántey de Anguiano, Guadalupe. *La inequidad del sistema monetario internacional y el carácter político de la deuda del tercer mundo*, Unam, México, 1989, pp. 112–115).

Política de sector externo

Política de deuda externa

CUADRO 3.1

Composición de la deuda externa de México 1982-2000

	DEUDA PÚBLICA						
	Bilateral	Fondos de estabilización	Proveedores	OFI	Bonos públicos	Deuda restructurada	Bonos de reprivatización
1982	7,020	—	129	5,041	35,865	—	—
1983	7,135	—	337	4,432	4,631	—	—
1984	3,585	—	247	4,879	4,005	23,143	—
1985	4,671	—	167	5,946	3,741	23,221	—
1986	5,913	—	132	7,411	3,402	48,765	—
1987	7,989	—	109	8,126	2,686	48,157	—
1988	8,703	—	92	10,420	4,003	42,678	—
1989	8,273	—	119	10,099	4,076	38,909	—
1990	12,367	—	218	14,685	4,349	35,937	—
1991	14,185	—	110	15,187	5,979	35,005	92
1992	15,763	—	105	15,645	6,188	28,841	4
1993	14,983	—	81	16,241	9,471	28,033	1.5
1994	16,709	—	110	17,448	12,783	28,275	1.5
1995	15,436	10,500	89	18,793	17,887	28,317	1.5
1996	14,586	3,500	69	17,948	29,210	24,429	1.5
1997	11,226	—	55	16,649	26,686	23,793	1.5
1998	10,663	—	53	17,152	27,846	24,089	1.5
1999	10,133	—	43	16,822	33,124	23,544	1.5
2000	7,736	—	31	17,342	36,091	16,142	1.5
TMCA 1982-2000 (%)	0.54	—	-8.32	10.8	0.63	ND	ND

SIGLAS

ND: no disponible.

OFI: Organismos financieros internacionales.

Pidiregas: Proyectos de

Fuente: www.shcp.gob.mx

jera directa, alentar el retorno de capitales y disminuir la carga del servicio de la deuda externa.

De la misma manera, los 16 gobiernos miembros del Club de París aceptaron aplazar los vencimientos de la deuda mexicana por 2,600 millones de dólares, lo que comprendió las amortizaciones correspondientes a distintos periodos de vencimiento entre 1988 y 1992. El plazo de la restructuración fue de diez años con seis de gracia y las tasas de interés se fijaron de acuerdo

Base de dinero	No restructurada	Pidiregas	Subtotal	DEUDA PRIVADA		TOTAL
				Bancaria	No bancaria	Total
–	10,819	–	58,874	7,958	23,031	89,863
–	46,020	–	62,556	7,146	20,433	90,135
–	33,519	–	69,378	7,225	17,631	94,234
–	34,335	–	72,080	8,284	17,054	97,418
–	9,728	–	75,351	7,818	16,284	99,453
–	14,341	–	81,407	5,873	15,384	102,664
–	15,108	–	81,003	6,283	8,015	95,301
–	14,584	–	76,059	7,220	6,038	89,317
4,624	5,592	–	77,770	14,098	9,040	100,908
4,379	5,051	–	79,988	18,962	12,035	110,985
3,919	5,589	–	75,755	19,497	15,841	111,093
3,559	6,379	–	78,747	23,210	23,226	125,183
3,474	6,636	–	85,436	24,136	25,428	135,000
3,398	6,512	–	100,934	20,730	26,518	148,182
3,214	5,327	–	98,285	18,468	26,412	143,165
2,941	6,971	–	88,321	16,825	34,794	139,940
2,426	10,064	–	92,295	15,821	43,762	151,878
2,079	6,465	78	92,290	14,124	55,499	161,913
1,051	5,574	633	84,600	11,373	53,349	149,322
ND	–3.35	ND	2.3	2.0	4.8	2.9

Impacto Diferido en el Registro de Gasto Público. **TMCA:** Tasa media de crecimiento anual.

con la moneda y las fuentes de financiamiento de los acreedores. El arreglo fue anunciado como el fin del problema de la deuda.⁴

4. José Ángel Gurría, al final de las negociaciones, se expresó de la siguiente manera: “la administración del presidente Salinas [CSG] se ha caracterizado por una dramática y continua reducción de la incidencia de la deuda externa en las finanzas públicas y en la economía en general, al grado que puede afirmarse, con *absoluta validez*, que el problema de la deuda externa ha quedado atrás y que ya no constituye un obstáculo a la modernización y desarrollo del país” (Gurría, José Ángel. *Op. cit.*, p.8).

En este ambiente “alentador”, de 1990 a 1994 (pero sobre todo en 1993) el formato para endeudarse cambió. La obtención de recursos se basó en la colocación de bonos en diversos mercados de capitales, como el europeo, estadounidense o japonés. Con la exigencia de la modernización y entrada al primer mundo, se continuó con la contratación de créditos, por ejemplo, para la importación de equipo para Pemex, la compra de satélites y, en general, el desarrollo del comercio exterior. Además, varias de las características de la política anterior, propias de un estado mayor en tamaño y más participativo en la economía, quedaron atrás.⁵

Sin embargo, a partir de la renegociación, la deuda continuó en aumento de manera constante, a un ritmo de 8.6% anual en dólares, entre 1989 y 1994 y, pese a ello, políticamente se manejó un ambiente de estabilidad financiera, con el que concluyó el sexenio de CSG. No obstante, 20 días después del relevo en el poder, estalló la crisis de 1994 y al año siguiente la deuda alcanzó 148,182 millones de dólares, esto es, 9.8% más con respecto al año anterior.

Los antecedentes de la crisis se encuentran en la estrategia de modernización que se llevó a cabo en el sexenio de CSG. La modernización significó una apertura comercial que se tradujo en elevados déficit comerciales, financiados con capital especulativo; en un crecimiento desmesurado de la bolsa de valores por las elevadas tasas de interés; en la privatización de los bancos a personas y grupos que desconocían el medio; en la orientación del ahorro interno privado al consumo y no a la inversión; en una generación de empleos con base en la industria maquiladora y en reformas legales al campo, que si bien requería ser apoyado bajo nuevos esquemas, los establecidos fueron socialmente cuestionables y no pudieron ser implantados por completo.

Ante la emergencia económica que se desató con la devaluación en diciembre de 1994, se solicitaron, en especial a Estados Unidos, recursos para estabilizar la volatilidad financiera. En enero de 1995, México recibió el aval de aquel país para recibir un paquete de ayuda financiera por 50,800 millones de dólares. Alrededor de 48,000 millones fueron dirigidos al Banco de México, como parte del Fondo de Estabilidad de la Paridad. Los acreedores y montos otorgados fueron los siguientes: 17,800 millones por el FMI,

5. “[...] el otorgamiento indiscriminado de subsidios, la participación directa del sector público en actividades productivas, el rescate de proyectos inviables a costa del erario público y la sobreprotección a la industria nacional” (*Ibidem*, p.16).

20,000 millones por el gobierno de Estados Unidos, 10,000 millones por el Banco Internacional de Pagos y 3,000 millones por bancos comerciales.

Al igual que en la crisis de 1982, el préstamo del FMI vino acompañado de una carta de intención. En este caso, el Memorándum de Políticas Económicas constó de 22 puntos, entre los que destacaron que: durante 1995 se buscaría un tipo de cambio de 4.5 pesos por dólar y una inflación de 19%; el déficit en la cuenta corriente se reduciría a la mitad, y el crecimiento sería de 1.5%. La realidad fue una inflación de 51.97%, la caída del producto interno bruto (PIB) a 6.9%, el tipo de cambio a 6.6 pesos por dólar y la disminución del déficit en cuenta corriente de 29,662 millones de dólares en 1994 a 1,576 millones de dólares en 1995. Es decir, la única prioridad constatada fue la reducción del déficit externo.

Asimismo, existieron otras situaciones que hicieron crecer aún más la deuda pública, como el rescate de la banca, las carreteras y las líneas aéreas, por mencionar algunas. Aunque en estos casos no se trató sólo de deuda externa sino del incremento de la deuda interna.

El formato de captación de recursos a través de bonos, adoptado al inicio del periodo de CSG, continuó bajo la modalidad de bonos globales (aún vigentes), que daban periodos más largos y tasas de interés menores. Dentro de lo que la SHCP consideró como requerimientos financieros del sector público se incluyó el Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, el programa a deudores y los proyectos de Impacto Diferido en el Registro de Gasto Público (Pidiregas). En su mayoría, estos rubros representaron deuda interna, a excepción de una proporción de los proyectos de infraestructura de largo plazo (Pidiregas).⁶

SINOPSIS

A lo largo de los ochenta y noventa, la composición de la deuda externa fue variando. En algunos momentos fue mayor la proporción de la deuda

6. Aunque la información referente a los Pidiregas es poco clara, según los "Criterios generales de política económica 2002" se destaca que una gran parte de los proyectos están financiados con recursos provenientes del exterior. Para dar una idea, en diciembre de 2001 el monto de los Pidiregas era de 165,631 millones de pesos, lo que representa 2.79% del PIB (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. "Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público", consultado en www.shcp.gob.mx).

proveniente de las IFI (multilateral) y en otros preponderó que venía de otros gobiernos (bilateral). Asimismo, se ha acrecentado la contratación de deuda privada en relación con la pública. El origen de los recursos puede decir mucho sobre su destino, el hecho que los recursos provengan del FMI, del BM o del BID marca una diferencia de inicio.⁷

El problema de la deuda externa parece presentar un círculo cerrado. Las crisis han provocado la necesidad de recursos del extranjero; de ahí, las IFI han influenciado las líneas de la política económica, en un primer momento, las políticas de estabilización y, luego, las de ajuste estructural. Varias de las materializaciones de los ajustes han conducido a la liberalización, que a su vez ha acarreado desequilibrios externos. Al llegar a un punto insostenible estos desequilibrios provocaron nuevas crisis y así fueron necesarios nuevos salvamentos, pero con la misma lógica de las anteriores políticas de estabilización y ajuste, aunque a través del tiempo han tratado de ser revestidas por un discurso que reintegre al estado en ciertas actividades e incluya a actores de la sociedad civil.

Acuerdos económicos y comercio exterior⁸

El mundo se ha convertido en una aldea financiera global [...] pero el 20% más pobre de la población mundial poco se ha beneficiado del incremento de la globalización de la economía. Ellos comparten sólo 1% del comercio mundial.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS,
HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1995

7. Para detectar todas estas características, véase el libro de Arufe Flores, Claudia e Ignacio Román Morales. *La deuda externa: ¿un problema resuelto?*, ITESO, Guadalajara, en prensa.

8. Este apartado pretende delinear la trayectoria de los acuerdos económicos y de comercio exterior que México ha sostenido a lo largo de los últimos 20 años. Dentro del recuento se apuntan temas o medidas que incumben con mayor precisión al comercio exterior, como los dedicados a su promoción, regulación o control, necesarios para ubicar el marco de referencia en el que se suscriben los acuerdos de comercio exterior. Asimismo, se incluye un cuadro con los principales acuerdos que México ha contraído desde los ochenta, lo que permite esquematizar la política seguida en cuanto al sector externo.

Hasta antes de 1982 la estrategia basada en la sustitución de importaciones no modificó el patrón de exportaciones. Durante la mayor parte del siglo xx, México mantuvo su dependencia de las divisas provenientes de la venta de productos primarios y del endeudamiento externo. Así, la sustitución implicó la necesidad de mayores recursos externos, que eran cada vez más difíciles de conseguir.⁹ Además de las complicaciones propias del proceso de industrialización y, en especial, de la complejidad de la segunda fase (bienes intermedios y de capital), se hacía más difícil sostener el proceso con base en la obtención de divisas por las ventas de café, henequén, plata, plomo y cobre. No fue sino hasta 1980 cuando aparecieron dos bienes industriales que jugaron un papel importante en las exportaciones: los derivados del petróleo (fundamentalmente primarios) y los automóviles que, aun en este caso, se relacionaron sobre todo con el ensamblado de las unidades.

En la segunda mitad de los setenta el crecimiento se apoyaba en las exportaciones de petróleo, ya que el auge en los precios permitía posponer los ajustes económicos. Para 1982, aumentaron los desequilibrios: el tipo de cambio se determinaba a un ritmo inferior a la inflación, las exportaciones no petroleras se redujeron y la cuenta corriente presentaba un déficit de 5,890 millones de dólares que dependía, en términos prácticos, de los ingresos generados por el petróleo. En ese periodo los precios del petróleo bajaron y el endeudamiento externo se cuadruplicó. México se declaró en moratoria de pagos y con ello se dio fin al modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la exportación petrolera.

Ante el panorama de crisis, se instrumentaron políticas de ajuste a las estructuras económicas y se inició con un modelo de desarrollo enfocado “hacia fuera”, aunque desde el periodo de Luis Echeverría Álvarez (1970–1976) se planteaba el modelo promotor de exportaciones. Según el subsecretario de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (csg, 1988–1994) y pieza clave en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Herminio Blanco, la política proteccionista seguida hasta entonces no fue congruente con la exigencia de divisas, lo que generó el cambio de modelo. Así, se dio pie a la primera etapa de apertura de la economía. Entre 1982 y 1984 comenzó la reducción de aranceles y se mantu-

CUADRO 3.2

Principales productos exportados, 1900–1990 (los cinco principales en orden decreciente)										
	1901	1910–1911	1920	1930	1940	1950	1959	1970	1980	1990
1	Henequén	Plata	Plata	Cobre	Plata	Café	Café	Café	Petróleo crudo	Petróleo crudo
2	Cobre	Henequén	Henequén	Plata	Plomo	Plata	Plomo	Ganado vacuno	Derivados del petróleo	Automóviles
3	Café	Cobre	Cobre	Plomo	Cobre	Cobre	Plata	Plata	Café	Motores para automóviles
4	Plata	Café	Plomo	Café	Café	Henequén	Ganado vacuno	Plomo	Camarón	Derivados del petróleo
5	Plomo	Plomo	Café	Henequén	Henequén	Ixtle	Cobre	Cobre	Auto-móviles	Ganado vacuno

Nota: A pesar de que no se dispone de las cifras de valor de la exportación petrolera, el volumen es igualmente indicativo. En 1941 se exportaron 15.4 millones de barriles de petróleo, cifra que no se volvería a alcanzar sino hasta 1950. Desde ese año y hasta 1955 la tendencia fue ascendente (llegó a 25.8 millones), pero luego comenzó a disminuir poco a poco. A mediados de la década de los setenta la exportación petrolera comenzó a incrementarse de 8.7 millones de barriles en 1973 a 37 millones en 1975, 133.9 millones en 1978 y 560 millones en 1982. Es decir, en nueve años se multiplicaron por 64.4 veces las ventas anuales del hidrocarburo (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. *Estadísticas históricas de México*, INEGI, México, 1994).

vieron los permisos a las importaciones.¹⁰ Como antecedentes, en esa época ya había estímulos fiscales y los certificados de promoción fiscal para la importación y exportación de insumos por la industria, y el sector público hacía 40% de las importaciones globales. En ese proceso de incipiente desregulación, se firmaron diversos créditos con Estados Unidos, primordialmente con el Departamento de Agricultura, para la importación de alimentos básicos, y con varios países como Francia, Gran Bretaña, España y Canadá, para la importación de productos, sobre todo bienes de capital.

El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH, 1982–1988) fue

10. Por ejemplo, la aplicación del Primer Paquete Integral de Fomento a las Exportaciones destacó los siguientes aspectos: sólo requerirían permiso previo de exportación 363 fracciones arancelarias, de las 3,038 que integraban la tarifa del impuesto general de exportación (TIGE); se eliminó el permiso previo a la importación temporal de la mayor parte de las fracciones de la tarifa del impuesto general de importación (TIGI); se facilitó la realización de operaciones de trueque y compensación; el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) podría tramitar y expedir los certificados de origen y de exportación para productos mexicanos; se eximió del requisito de opinión previa de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) a 203 fracciones de la TIGE, y se estableció el Sistema Ventanilla Única para la Exportación.

incoherente entre el discurso del Plan Nacional de Desarrollo 1983–1988 y sus acciones, lo que es explicable en un gobierno de transición económica. Esa administración mostró signos de apertura y, a su vez, mantuvo prácticas sustitutivas de importaciones. Para el primer caso, por ejemplo, en enero de 1984, se establecieron diversos acuerdos con el fin de fortalecer la planta productiva, alentar la inversión, proteger el empleo y avanzar en el cambio estructural de la economía; algunos otros consistieron en simplificar los trámites a la importación de los bienes indispensables a la planta productiva y para el fomento de las exportaciones, así como flexibilizar la operación del control de cambios, fortalecer la estrategia de negociación internacional y promover la industria maquiladora. Sin embargo, también hubo varias medidas para promover mecanismos de financiamiento y apoyo a los proveedores de paraestatales, como Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), pero que, a la vez, contribuyeron a la sustitución de importaciones, con el fin de generar mayores encadenamientos productivos.

En 1985, como antesala a la entrada al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se impulsaron las exportaciones no petroleras y se determinaron nuevas medidas de política económica en tres líneas: el gasto público se redujo mediante la “reorganización” de la estructura administrativa del gobierno federal y del sector paraestatal; las políticas fiscal y financiera buscaron sostener los niveles de las reservas internacionales, y la política comercial cambió de la protección administrativa de importaciones por un sistema arancelario.¹¹ Al mismo tiempo, existieron paquetes de medidas y programas de impulso a la exportación, como el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984–1988, los programas de Importación Temporal y los programas de Promoción de la Industria Maquiladora.

El 24 de agosto de 1986, México pasó a formar parte oficialmente del GATT.¹² Como una forma de disminuir la dependencia comercial con Esta-

11. Como cambios administrativos, en diciembre de 1985 desapareció el IMCE. Las funciones de normatividad, planeación y concepción de políticas fueron absorbidas por la Secofi, y las de promoción y arbitraje por el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).

12. Con la adhesión, en un primer momento, entró en vigor la concesión sobre 373 productos que México puso a disposición de ese organismo internacional: 62 fueron bienes de consumo; 198, servicios y bienes intermedios, y 113, bienes de capital. A cambio, México esperaba obtener salvaguardias en

dos Unidos, el GATT permitió la diversificación de las exportaciones, que fue el principal instrumento de negociación del comercio mundial. Con ello, se le dio mayor fluidez al proceso de desregulación.¹³

Para 1987 se habían eliminado los precios oficiales de importación y, con la firma del Pacto de Solidaridad Económica de 1987, así como con el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económicos del año siguiente, se aceleró el proceso de liberalización de las fracciones que todavía estaban sujetas a permiso previo y se uniformó la protección para evitar discriminación entre sectores.

Después de la adhesión de México al GATT, se hicieron más comunes las medidas destinadas a regular y controlar los procesos del comercio exterior, en lo relativo a cuotas compensatorias, porcentajes de preferencias arancelarias, cupos mínimos de importación y la exención paulatina de permiso previo para algunas fracciones, entre otras.

Posteriormente, se establecieron normas para regular las importaciones derivadas de préstamos externos orientados al intercambio comercial con el país acreedor. Este tipo de acciones se iniciaron en 1983 y fueron más recurrentes entre 1990 y 1993. El convenio crediticio se dio bajo el discurso de la importación temporal y necesaria de bienes, en buena parte para empresas paraestatales, como Pemex y la CFE. Muchos de los convenios se hicieron con los Eximbank, de Estados Unidos y Japón, la Corporación para el Desarrollo de las Exportaciones, de Canadá, el Banco Central, de España, aunque también existieron préstamos de Alemania, Italia y Francia. La dinámica del impulso “hacia fuera” de la industria interna pareció estar basada en el endeudamiento externo para la importación de los insumos.

Este tipo de dinámica también se dio para favorecer las exportaciones mexicanas: el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) puso a disposición de países como Belice, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela líneas de crédito con este fin.

favor de los sectores automovilístico y farmacéutico, los que consideraba de interés para la creación de empleos. Además, México se adhirió a cuatro códigos de conducta de la Ronda de Tokio: *antidumping*, valoración en aduanas, licencias de importación y obstáculos técnicos al comercio.

13. Como resultado, en diciembre de 1987, la Secofi aceleró el proceso de apertura comercial: mediante un decreto se eliminaron o redujeron los aranceles a las importaciones de cerca de 400 mercancías cuyos precios crecieron más que la inflación en el año y se suprimieron barreras no arancelarias a las compras de otros 72 productos.

La participación de las instituciones financieras internacionales fue menor en comparación a las de los organismos financieros de cada país interesado en el comercio con México. Aun así, hubo algunos créditos del Banco Mundial en especial, en 1983 y 1987, para el apoyo a la diversificación de las exportaciones. Después, el financiamiento para el comercio exterior se canalizó a través del Bancomext, el que contó con otras vías de hacerse de recursos desde 1991 en adelante. La herramienta fue financiarse por medio de los mercados de capitales. En particular, en el periodo 1989–1993 se consolidó la apertura y la desregulación económica.

El apoyo del gobierno al comercio exterior fue cambiando. En los ochenta, la ayuda se traducían en estímulos fiscales, subsidios y protecciones arancelarias. Durante los noventa, los esfuerzos se enfocaron al financiamiento y a la apertura comercial con la negociación de acuerdos internacionales de comercio.¹⁴ El financiamiento que se ofrecía a través del gobierno se dirigió a empresas exportadoras y se otorgaba en la medida en que se fomentaran las cadenas productivas.¹⁵

La política de CSG procuró maximizar los beneficios de la apertura con el GATT y tener acceso a cualquiera de los bloques económicos de comercio: Estados Unidos y Canadá, Europa o Japón y los países de la Cuenca del Pacífico. Esa visión fue su principal estrategia para obtener el capital y la inversión productiva requeridos para promover el crecimiento y el empleo. Con esta táctica, se inició la segunda etapa de apertura del comercio exterior del país, en específico, con la firma del TLCAN, el 14 de septiembre de 1993, y su puesta en marcha el 1 de enero de 1994. El TLCAN implicó un conjunto de reglas para el fomento del intercambio comercial y los flujos de inversión

14. Como muestra, VÉASE EL CUADRO 3.3.

15. Algunos ejemplos del perfil de la ayuda del gobierno en los noventa son: en marzo de 1992, el Bancomext aplicó un programa de apoyo financiero y promocional para que los proveedores nacionales de tiendas de autoservicio pudieran comercializar sus productos en los establecimientos comerciales de Estados Unidos; en noviembre de 1996, anunció un programa de garantía amplia de crédito a la banca comercial en los financiamientos que otorgara a la micro, pequeña y mediana empresas participantes en las cadenas de exportación y la institución asumiría 70% del riesgo de los créditos; en septiembre de 1997, presentó un programa crediticio en apoyo de las empresas medianas y pequeñas proveedoras de industrias exportadoras, en particular de las ramas maquiladora, electrónica, textil y de automotores, que buscaba facilitar la gestión de los créditos con base en tres criterios: una calificación técnica de la empresa grande que confirmara la capacidad de la pequeña para cumplir el pedido; un compromiso de la grande para comprar dicho pedido, y la realización del pago mediante el Bancomext.

Política de sector externo

Acuerdos económicos y comercio exterior

CUADRO 3.3

Cronología de los principales acuerdos comerciales negociados por México

	Acuerdo comercial	Participantes	Objetivo
1982	Sistema Generalizado de Preferencias.	Estados Unidos.	El trato preferencial a productos mexicanos.
1983	Acuerdo de San José.	Países de Centro América y el Caribe.	La cooperación energética.
1982-1986	Acuerdos de Alcance Parcial en el marco de la ALADI.	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.	Beneficios comerciales entre los países latinoamericanos.
1984	Memorándum de Entendimiento en Materia de Comercio.	Canadá.	
1985	Entendimiento bilateral en materia de subsidios y derechos compensatorios (prórroga en 1988).	Estados Unidos.	
1986	Ingreso al GATT.		
1987	Entendimiento Bilateral sobre Consultas en Materia de Comercio e Inversión.	Estados Unidos.	
1988	Convenio Bilateral Textil.	Estados Unidos.	El permiso para exportar productos textiles y del vestido.
1989	Entendimiento para facilitar el comercio y la inversión.	Estados Unidos.	
1989	Ingreso al Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico.		La identificación de oportunidades de comercio e inversión.
1989	Ingreso al esquema de Cooperación Económica del Pacífico Asiático.		Foro para el análisis de las relaciones económicas de la región.
1990	Creación del Grupo de los Tres.	Colombia y Venezuela.	La promoción de la cooperación e integración entre los tres países y con el resto de América Latina y el Caribe.
1991	Acuerdo de Complementación Económica.	Chile.	
1991	Acuerdo de Cooperación (en sustitución al acuerdo de 1975)	Comunidad Europea.	
1991	Memorándum de entendimiento de un acuerdo de libre comercio.	Colombia y Venezuela.	
1992	Acuerdo marco multilateral para establecer zona de libre comercio.	Países centroamericanos.	

CUADRO 3.3 (CONT.)

	Acuerdo comercial	Participantes	Objetivo
1993	Firma del TLCAN.	Canadá y Estados Unidos.	El fomento de la cooperación económica.
1993	Ingreso al Mecanismo de Cooperación Económica del Pacífico Asiático.	Países de la región.	
1993	Acuerdos complementarios del TLCAN en materia de medio ambiente y laboral.	Canadá y Estados Unidos.	
1993	Memorándum de entendimiento en materia de salvaguardias.	Canadá y Estados Unidos.	
1993	Ingreso al APEC.	21 economías de la región Pacífico: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, China, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, Perú, Rusia, Singapur, Tailandia, Estados Unidos, Vietnam, Filipinas, Papúa Nueva Guinea, Taipei, Hong Kong y Nueva Zelanda.	El crecimiento y el desarrollo de la región; la contribución al desarrollo económico mundial; el reforzamiento y aprovechamiento de los beneficios, tanto a nivel mundial como regional, que resulten de una creciente interdependencia económica; el desarrollo del sistema multilateral de comercio, y la reducción de las barreras al comercio de bienes, servicios y flujos de inversión.
1994	Puesta en marcha del TLCAN.	Canadá y Estados Unidos.	
1994	Ingreso a la OCDE.	Alrededor de 30 países industrializados de economías de mercado: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza, Turquía, República Eslovaca, Canadá, Estados Unidos, Australia, Japón, Nueva Zelanda y República de Corea.	Una mayor expansión de la economía y el empleo y un progreso en el nivel de vida en los países miembros, para mantener la estabilidad financiera y contribuir así al desarrollo de la economía mundial. El fomento del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme a las obligaciones internacionales.
1995	Tratado de Libre Comercio.	Bolivia.	La apertura en el comercio de bienes.
1995	Tratado de Libre Comercio.	Costa Rica.	El establecimiento de normas transparentes, la promoción del comercio de bienes y servicios, y el desarrollo de inversiones.

Política de sector externo

Acuerdos económicos y comercio exterior

CUADRO 3.3 (CONT.)

	Acuerdo comercial	Participantes	Objetivo
1995	Tratado del Grupo de los Tres.	Colombia y Venezuela.	La creación de un acceso amplio y seguro a través de la eliminación gradual de aranceles.
1998	Tratado de Libre Comercio.	Nicaragua.	
1999	Tratado de Libre Comercio.	Chile.	El establecimiento de un mercado más extenso y seguro para los bienes producidos y los servicios y la reducción de las distorsiones del comercio recíproco.
2000	Tratado de Libre Comercio (acuerdo global).	Unión Europea.	La inclusión del diálogo político, de cooperación y liberalización comercial.
2000	Tratado de Libre Comercio.	Israel.	
2001	Tratado de Libre Comercio con el Triángulo del Norte.	Guatemala, Honduras y El Salvador.	
2001	Tratado de Libre Comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio.	Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza.	

SIGLAS

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

APEC: Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico.

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

entre países, con la eliminación paulatina de los aranceles o impuestos al comercio exterior.¹⁶

La adhesión a este tratado implicó distintas negociaciones con los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, con la que México ha sostenido acuerdos comerciales desde 1982, para obtener una exención a la obligación de extender a estos países las preferencias y los beneficios negociados en el TLCAN y para compensar con cada país latinoameri-

16. Los objetivos del TLCAN eran: integrar una región donde el comercio de bienes y servicios y las corrientes de inversión fueran más intensos, expeditos y ordenados para beneficio de los consumidores e inversionistas, eliminar barreras al comercio de bienes y servicios, promover las condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión y proteger la propiedad intelectual.

cano la posible desviación de comercio que causara el tratado con América del Norte.

El contexto que se planteaba y justificaba la apertura económica en el gobierno de CSG fue el mismo con Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000). De ahí que en su sexenio se hayan suscrito otros tratados de libre comercio con países y regiones como Costa Rica, Colombia, Venezuela, Chile, la Unión Europea e Israel. La estrategia de desarrollo incluyó de manera primordial la apertura del comercio mediante acuerdos previos y la atracción de inversiones extranjeras que activaran la economía.

Política de tipo de cambio¹⁷

La política para influir sobre el tipo de cambio ha adoptado diferentes estrategias ante la inestabilidad de la cotización del peso frente al dólar en los periodos críticos. A su vez, los distintos mecanismos de intervención se explican dentro del marco general de política económica de cada uno de esos momentos. Así, las principales estrategias ante la devaluación de 1982–1983 consistieron en el establecimiento de un sistema de tipo de cambio con dos paridades, en el que se permitía la intervención directa y la conducción del Banco de México, al menos en una de ellas (la controlada o preferencial), en coherencia con el esquema de participación del estado. Posteriormente, en la devaluación del peso de 1994–1995 se recurrió a mecanismos menos directos, enfocados a fortalecer las reservas, propiciar el mercado de futuros y emplear un sistema de subasta de divisas para influir en las cotizaciones. Tales medidas, ahora son entendidas bajo un nuevo esquema de liberalización y la disminución de la injerencia del estado.

En seguida, se describen en detalle las medidas practicadas en cada periodo de inestabilidad en el tipo de cambio. Si bien la crisis de diciembre de 1982, y por lo tanto sus medidas emergentes, parecerían situarse en

17. Este tema será abordado de dos maneras: la primera incluye un seguimiento de las medidas de política de tipo de cambio con énfasis en los periodos poscrisis; en la segunda se analiza la trayectoria de la relación entre el tipo de cambio y otros indicadores macroeconómicos ligados a él, como la cuenta corriente de la balanza de pagos, el nivel de sobre y subvaluación del peso y los niveles de reservas internacionales.

el plazo 1982–1984, en el tipo de cambio los mecanismos de apoyo sucedieron durante todo el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988), debido a la fuerte inestabilidad del mercado cambiario y la “mayor responsabilidad” del estado en un esquema que, aunque abría paso a la liberalización, aún mantenía una intervención significativa. En este periodo, se pueden identificar las siguientes acciones:

- ▶ El Banco de México se retiró del mercado cambiario de febrero a junio 1982, para que la paridad se fijara libremente. En noviembre de 1987, se volvió a retirar por unos días, después de una devaluación del peso de 58%.
- ▶ Se adoptó un sistema de tipo de cambio con dos paridades: una preferencial, aplicable a transacciones de mayor prioridad económica y social, y otra general, cuya cotización se fijó libremente.¹⁸
- ▶ En agosto de 1982, se efectuó una suspensión del pago de la deuda externa pública por 90 días, que se negoció con la banca internacional.
- ▶ Se contrató con el Departamento de Energía de Estados Unidos una venta especial diaria de petróleo, con prepago, para alimentar la reserva estratégica de hidrocarburos de aquel país y devolverle liquidez en divisas al sistema financiero mexicano.
- ▶ Se creó el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca) para liberar del riesgo cambiario a entidades públicas y empresas del país.¹⁹
- ▶ Se definieron distintas medidas de apoyo a los afectados por la situación cambiaria:
 - ▶ El otorgamiento de beneficios a los contribuyentes del impuesto sobre la renta con problemas de liquidez.
 - ▶ Programas de venta de divisas a los nacionales endeudados con el exterior.
 - ▶ El programa de sustitución de créditos en moneda extranjera a favor

18. Durante el largo periodo de inestabilidad cambiaria, por lo general se utilizaron dos tipos de cambios que fueron variando en nombre, mas no en el sentido de su aplicación (preferencial/libre, preferencial/ordinario, libre/controlado, especial/controlado). En los momentos de mayor volatilidad se llegó a decretar un control generalizado de cambios, pero este tipo de medidas duraba muy poco.

19. Entre las operaciones del Ficorca estaban: vender divisas a entidades públicas y empresas privadas; otorgar créditos o préstamos en moneda nacional a las entidades y empresas para participar en los programas, y recibir préstamos en moneda extranjera de los acreedores de los participantes en los programas.

de la banca nacionalizada y mixta, pagaderos en el interior del país, por créditos en moneda nacional.

- ▶ El programa para la cobertura de riesgos cambiarios correspondientes a nuevos endeudamientos externos.²⁰
- ▶ La apertura de cuentas especiales a favor de acreedores (extranjeros), en las que se depositaba el monto del compromiso en moneda nacional para que cuando hubiera disponibilidad de divisas fuera remitido al exterior.
- ▶ El apoyo por parte del gobierno federal a través de las instituciones bancarias que actuarían como fiduciarias en caso de incapacidad de pago o quiebra de empresas mexicanas.
- ▶ Se nacionalizó la banca privada.
- ▶ Se establecieron reglas de operación para el control de cambios, mediante:
 - ▶ El establecimiento de montos máximos de divisas a sacar del país por los viajeros.
 - ▶ La prohibición de la apertura de depósitos de ahorro, el otorgamiento de créditos, la expedición de giros en moneda extranjera y la renovación de los depósitos en divisas en moneda nacional al tiempo de vencimiento.
 - ▶ La definición de un monto máximo de venta de dólares mensuales para personas físicas y morales por parte de las casas de cambio y bolsas establecidas en la franja fronteriza.
 - ▶ El compromiso de venta de divisas para los exportadores.
 - ▶ El límite a las cuentas en pesos que los bancos nacionales tenían en entidades financieras del exterior.
- ▶ Se priorizaron las fracciones comprendidas en las tarifas de importación que podrían ser adquiridas con divisas al tipo de cambio preferencial. Por orden de inclusión fueron:
 - ▶ Los alimentos de consumo popular, bienes intermedios y de capital para la planta industrial.
 - ▶ Para el pago del principal e intereses de créditos con el exterior.

20. Este programa fue dirigido a las empresas públicas, privadas y trasnacionales establecidas en territorio nacional, con el fin de alentar la inversión y restablecer las corrientes financieras del exterior. Fue administrado por el Ficorca con divisas del mercado controlado. Cabe señalar que otorgaba cobertura automática a todos los créditos contratados a un plazo mínimo de ocho años con cuatro de gracia y con montos mínimos de 100,000 dólares.

- ▶ Los insumos para la industria farmacéutica, química y editorial.
- ▶ Para el pago a proveedores en el exterior.
- ▶ Para la transferencia de tecnología, marcas y patentes.
- ▶ Para los créditos otorgados por organismos de cooperación financiera internacional aplicados a pagos en el exterior.²¹
- ▶ Se fijó una tabla oficial de deslizamiento del tipo de cambio del 20 al 31 de diciembre de 1982.
- ▶ El Banco de México se encargó de establecer el deslizamiento diario del tipo de cambio, así como la tasa de depreciación anual del peso, especialmente durante el periodo 1983–1985.
- ▶ Se abrió el mercado de cobertura de riesgos cambiarios de corto plazo, en el que se pudieron comprar a futuro las divisas con el pago de un margen por cobertura cambiaria.
- ▶ Con marco en el Pacto de Solidaridad Económica, se buscó igualar paulatinamente los dos tipos de cambio: libre y controlado, hasta unificarlos en los primeros años de los noventa.

Por otro lado, a raíz de la crisis de 1994, al inicio de la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000) se aplicaron las siguientes medidas:

- ▶ El Departamento del Tesoro de Estados Unidos abrió una línea de crédito extraordinario por 6,000 millones de dólares a México, en apoyo de las reservas y estabilidad del tipo de cambio después del asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia por el Partido Revolucionario Institucional, en 1994.
- ▶ Estados Unidos, Canadá y México firmaron un convenio para respaldar la estabilidad cambiaria mediante líneas de crédito recíproco.
- ▶ Las instituciones de crédito ofrecieron dólares a la misma paridad que la de las inversiones en bonos de la Tesorería y contratos de cobertura de corto plazo, con el fin de otorgar seguridad.²²

21. En agosto de 1985, el Banco de México estableció que los bancos sólo podrían vender divisas del mercado controlado o preferencial, recibiendo cartas de crédito pagaderas a favor del proveedor extranjero, órdenes de pago para abono en cuenta del acreedor y giros no negociables a nombre del acreedor hasta por 10,000 dólares.

22. Hasta aquí, estas medidas fueron previas a la devaluación del 20 y 21 de diciembre de 1994.

- El 20 de diciembre de 1994 se amplió el techo de la banda de flotación del peso, de 3.46 a 3.96 pesos por dólar. Dos días después se dejó el tipo de cambio a la libre flotación, ya que la ampliación de la banda de flotación fue rebasada.
- Se conformó el Fondo de Estabilidad de la Paridad, que consistió en 48,000 millones de dólares, de los cuales 17,800 millones fueron aportados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), 20,000 millones por el gobierno de Estados Unidos y 10,000 millones por el Banco Internacional de Pagos.
- Se aumentó el nivel de reservas de divisas en el Banco de México con las opciones de venta de dólares.²³
- Se iniciaron las operaciones del mercado de futuros en la Bolsa Mexicana de Valores.
- Se adoptó el sistema de “cortos” para abatir la volatilidad en el tipo de cambio y las presiones inflacionarias.²⁴

Una vez que el banco central dejó de intervenir directamente en el mercado de divisas y permitió que el tipo de cambio fuera determinado por el mercado, con la sustitución de la banda de flotación por la libre flotación, concentró su atención en la base monetaria. De esta manera, la política monetaria se convirtió en el ancla de los precios, a diferencia de los últimos años, en que la misma función era desempeñada por el tipo de cambio y las tasas de interés.

Con el nuevo sistema de cambios, las intervenciones del Banco de México en el mercado de cambios se hicieron a través de un mecanismo de opciones de venta de dólares, con el objetivo principal de aumentar el nivel de las reservas de divisas de la institución, para lograr mejoras en el costo y los plazos de financiamiento externo o, en otras palabras, ofrecer mayor confianza a los acreedores. Mediante este mecanismo y la preponderancia de

23. Este mecanismo entró en marcha en agosto de 1996. En él, el Banco de México subastó, el último día hábil de cada mes, entre las instituciones de crédito, los derechos de venta de dólares al propio banco. Estos derechos se ejercían total o parcialmente el mes inmediato siguiente a la subasta. Los tenedores de los derechos podían vender dólares al Banco de México al tipo de cambio interbancario del día hábil inmediato anterior, cuando este tipo de cambio no fuera mayor a su promedio de los 20 días hábiles anteriores.

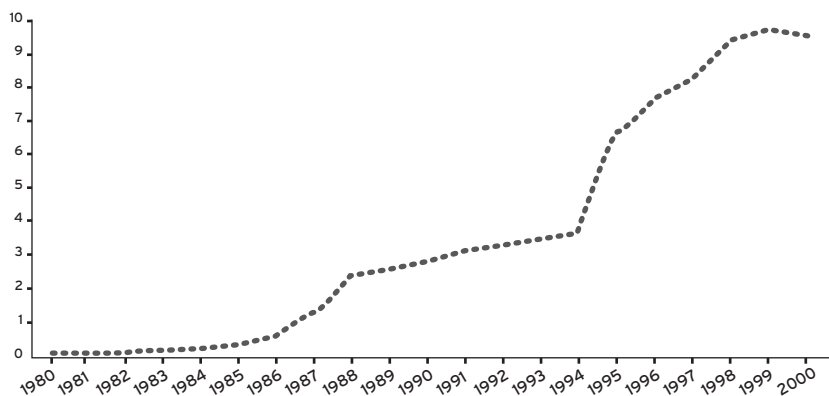
24. El corto equivale a que el Banco de México opere con un objetivo de saldos acumulados negativos para las cuentas corrientes que lleva a la banca. En sí, equivale a que deje corto al sistema bancario. Para mayor detalle VÉASE EL APARTADO DE LA POLÍTICA MONETARIA.

Política de sector externo

Política de tipo de cambio

GRÁFICA 3.1

Promedio de las cotizaciones mensuales del peso frente al dólar bancario a la venta

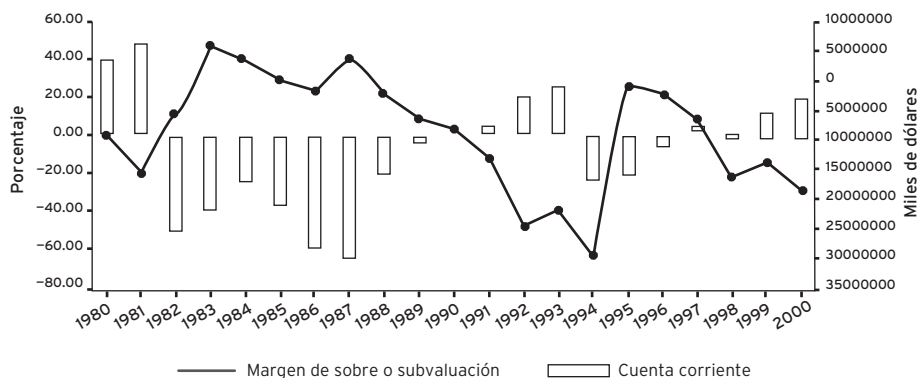


Nota: Los valores previos a 1992 están homogeneizados a "nuevos pesos".

Fuentes: para el periodo 1980–1985, *Las notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe 1987*, CEPAL, México, 1988, p.50, cuadro 18; tipo de cambio oficial libre para el periodo 1986–2000, Banco de México. *Indicadores económicos*, varios años.

GRÁFICA 3.2

Relación entre la cuenta corriente y el tipo de cambio



Fuente: A partir de los datos del cuadro 3.4

su objetivo en la política cambiaria, las reservas internacionales se fueron incrementando de 15,671.9 millones de dólares en enero de 1996 a 33,554.9 millones en diciembre de 2000.

En general, el tipo de cambio está relacionado con los conceptos que se incluyen en la balanza de pagos, como la cuenta corriente y las reservas internacionales, ya que es un dato estadístico que resume sistemáticamente las transacciones económicas entre una economía y el resto del mundo.

Sin embargo, durante el periodo, la manipulación del tipo de cambio sirvió como un mecanismo para corregir el comportamiento de la cuenta corriente. Esta relación se puede establecer entre el tipo de cambio real, de donde se infieren los márgenes de sobre o subvaluación del peso, y el saldo de la cuenta corriente.²⁵ En términos prácticos, todo superávit o disminución del déficit en la cuenta corriente se debe en gran medida a un proceso de devaluación, e inversamente, el aumento del déficit en la cuenta o su tendencia ascendente significa una sobrevaluación monetaria.

Como ejemplos claros, están los periodos de crisis de 1982 y 1994.²⁶ En 1981 el déficit en cuenta corriente fue de 16,240.6 millones de dólares; esto terminó por afectar de manera significativa a las reservas de divisas del Banco de México, que en 1982 disminuyeron 3,184.7 millones de dólares y el margen de sobrevaluación del peso alcanzó 45%, lo que condujo a una devaluación aún mayor (de 54%) en ese año.

Para el segundo periodo, la crisis requirió de la combinación de varias situaciones. Por un lado el déficit en la cuenta corriente en noviembre de 1994 era de 27,163.2 millones de dólares; por otro, la variación en las reservas internacionales en 1993 fue de 1,673.9 millones de dólares y en 1994 de -9,991.5 millones de dólares y la sobrevaluación del peso en diciembre de 1993 era de 23% y en noviembre de 1994 de 15.6%. Sin embargo, es necesario aclarar que la volatilidad de las reservas se debió a la composición de la inversión extranjera, que para el tercer trimestre de 1994 era de 59.7% de cartera (en 1993 peor aún, era de 86.8%), lo que significaba tan sólo un papel secundario para la inversión directa.

25. Véase el Cuadro 3.4.

26. Véase la Gráfica 3.2.

CUADRO 3.4

Márgenes de sobrevaluación y subvaluación del peso frente al dólar

	Paridad nominal*	Inflación en México**	Inflación en Estados Unidos***	IP en México	IP en Estados Unidos
Dic. 1980	0.0233	29.85	13.5	0.66	58.56
Dic. 1981	0.0262	28.68	10.3	0.86	66.47
Dic. 1982	0.0963	98.84	6.2	1.10	73.32
Dic. 1983	0.1436	80.78	3.2	2.19	77.86
Dic. 1984	0.1920	59.16	4.3	3.96	80.35
Dic. 1985	0.3682	63.75	3.6	6.31	83.81
Dic. 1986	0.9151	105.75	1.9	10.33	86.83
Dic. 1987	2.2097	159.17	3.6	21.25	88.48
Dic. 1988	2.2810	51.66	4.1	55.09	91.66
Dic. 1989	2.6410	19.70	4.8	83.54	95.42
Dic. 1990	2.9454	29.93	5.4	100.00	100.00
Dic. 1991	3.0710	18.79	4.2	118.79	104.20
Dic. 1992	3.1154	11.94	3.0	132.97	107.33
Dic. 1993	3.1059	8.01	3.0	143.62	110.55
Nov. 1994	3.4498	6.93	2.6	153.68	113.42
Dic. 1994	5.3250	7.05	2.6	153.75	113.42
Dic. 1995	7.6425	51.97	2.8	233.65	116.60
Dic. 1996	7.8509	27.70	3.0	298.38	120.09
Dic. 1997	8.0833	15.72	2.3	345.28	122.86
Dic. 1998	9.8650	18.61	1.6	409.54	124.82
Dic. 1999	9.5143	12.32	2.2	459.99	127.57
Dic. 2000	9.5722	8.96	3.4	501.21	131.90

SIGLAS: IP: Índice de precios

* Tipo de cambio para solventar obligaciones en moneda extranjera. Fuente: www.banxico.org.com (Mercado de cambios).

El escenario en diciembre de 2000 volvió a reflejar una situación externa delicada. El déficit en la cuenta corriente alcanzó 18,444.3 millones de dólares y la sobrevaluación del peso fue de 17%. No obstante, otros factores disminuyeron el riesgo de crisis o apoyaron al sostenimiento de estos indicadores. Por ejemplo, se contaba con blindajes financieros (líneas de crédito del FMI), un alto nivel de reservas 33,554.9 millones de dólares, la preponderancia de la inversión extranjera directa (67.9% de la total), altos ingresos por la

IP en México / IP en Estados Unidos	Tipo de cambio real	Margen sobre o subvaluación	Saldo en la cuenta corriente (miles de dólares)
0.01	0.0332	42.44	-10'434,097
0.01	0.0380	44.92	-16'240,604
0.02	0.0443	-54.00	-5'890,072
0.03	0.0829	-42.24	5'859,623
0.05	0.1453	-24.33	4'183,353
0.08	0.2217	-39.79	799,512
0.12	0.3504	-61.71	-1'373,509
0.24	0.7076	-67.98	4'238,956
0.60	1.7701	-22.40	-2'375,625
0.88	2.5788	-2.36	-5'821,213
1.00	2.9454	0.00	-7'451,040
1.14	3.3578	9.34	-14'646,724
1.24	3.6493	14.14	-24'438,478
1.30	3.8268	23.21	-23'399,207
1.35	3.9883	15.61	-27'163,210
1.36	3.9927	-25.02	-29'661,959
2.00	5.9025	-22.77	-1'576,689
2.48	7.3179	-6.79	-2'330,270
2.81	8.2779	2.41	-7'448,401
3.28	9.6638	-2.04	-16'089,774
3.61	10.6208	11.63	-14'395,750
3.80	11.1919	16.92	-18'444,331

** Fuente: www.banxico.org.mx

*** Fuente: US Department of Labor Bureau of Labor Statistics.

venta de petróleo (los precios de 2000 estuvieron por encima de lo programado) y una inflación controlada y descendente.

Hasta el año 2000, el gobierno federal procuró la reducción del diferencial entre la inflación del país y la de Estados Unidos, para acercarse cada vez más al tipo de cambio real y, en consecuencia, reducir los márgenes de sobre o subvaluación del peso.

IV

Políticas social y ecológica

Es seguro que ninguna sociedad puede ser floreciente y feliz si en ella es, por mucho, mayor el número de quienes son pobres e infelices.

ADAM SMITH

Política alimentaria

A pesar de que hay suficientes alimentos en todo el mundo, 800 millones de personas siguen padeciendo hambre, y cada día la desnutrición cobra 24 mil vidas. En este mundo de la abundancia tenemos el poder de acabar con el hambre. Nuestra incapacidad de alcanzar este objetivo debería llenarnos a todos de vergüenza.

KOFI ANNAN

La política alimentaria de las dos últimas décadas del siglo xx inició con el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). El SAM arrancó en 1979 durante el gobierno de José López Portillo (1976–1982), su financiamiento se obtuvo de los ingresos de la explotación petrolera, con la finalidad de reactivar el campo de México.

Uno de los objetivos fundamentales del SAM fue vincular las acciones orientadas a la reactivación productiva con la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria. Sus principales medidas se pueden resumir de la siguiente manera:

- ▶ El aumento a los precios de garantía de los granos básicos, mediante el incremento de la cobertura de las compras de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).
- ▶ La disminución de los precios de los fertilizantes y las semillas mejoradas para el cultivo del maíz y frijol de temporal.
- ▶ Una mayor flexibilidad en las coberturas del seguro agrícola.
- ▶ Un riesgo compartido entre el estado y los productores, para inducir a la utilización de fertilizantes y semillas en tierras de temporal.
- ▶ Una ampliación del crédito rural con tasas subsidiarias.
- ▶ Una mayor asistencia a zonas de temporal.
- ▶ La capacitación y promoción de la organización campesina.

Sin embargo, antes de que se lograran los objetivos, los problemas de presupuesto y el cambio estructural en la estrategia de desarrollo limitaron los alcances del SAM a dos años efectivos: 1980 y 1981.

La administración de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH, 1982–1988) empezó con la reducción de los apoyos del estado de manera frontal, con la eliminación del SAM en enero de 1983 y de la Coordinación General del

Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) en abril del mismo año y, en general, con la disminución de los subsidios y la eliminación de diversos productos del control de precios.¹

A pesar del deslinde del estado, todavía durante el periodo de gobierno de MMH se distinguió una política social orientada a la alimentación por medio de programas que procuraban atender aspectos coyunturales, aunque ya no con la ambición del SAM o con las diversas acciones de la Coplamar.

El primero que se puso en marcha fue el Programa Inmediato de Reordenación Económica, del que destacaron dos medidas de política alimentaria: el control de precios de la canasta básica y la racionalización de los subsidios a los productos que la integraban, así como la protección y el estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos. Inmediatamente después se estableció el Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico del Consumo Popular, que estaba constituido por 17 líneas de productos alimentarios, así como por otros bienes y servicios. Con él se buscó reducir los precios en relación con el salario, reorientar los hábitos de consumo y establecer subsidios transparentes y selectivos. En este contexto, el gobierno federal y los sectores de la producción y distribución se comprometían a garantizar el abasto de productos básicos, a abaratarlos por medio de la Conasupo y a distribuir los productos de algunas paraestatales sin necesidad de intermediarios.

En marzo de 1983 se iniciaron dos programas enfocados a productos específicos: el Integral de Apoyo a la Industria de la Masa y la Tortilla, y el Especial de Abasto y Control de la Leche de Vaca; ambos tuvieron como objetivos proteger el consumo básico de la población, garantizar una oferta suficiente y establecer una estricta vigilancia y un control gubernamental para su cumplimiento, hasta 1988.

Después, se dio a conocer el Programa Nacional de Alimentación 1983–1988, que tenía como propósito procurar la soberanía alimentaria y

1. Aunque en febrero de 1982, mediante decreto, se estableció el control y fijación de precios, según los vigentes a inicios del mes, en alrededor de 5,000 productos de consumo generalizado, materias primas esenciales e insumos industriales, diez meses más tarde la muestra fue contraria, pues se liberó la mayoría de los productos, excepto 300 que quedaron bajo control. De entre estos últimos hubo 29 tipos de alimentos de consumo generalizado, 22 productos petroquímicos primarios que eran materias primas esenciales para la industria nacional, 45 tipos de productos de las industrias fundamentales, 44 artículos diversos de la industria nacional, así como maquinaria agrícola, máquinas tortilladoras y molinos para nixtamal.

condiciones de alimentación adecuadas.² Este se centró en un número reducido de alimentos básicos (maíz, trigo, frijol, arroz, aceites y grasas vegetales, carne de res, huevo, leche y pescado) y en las familias de bajos ingresos.

Para 1984 se establecieron otros dos programas: el de Abasto y Distribución del Distrito Federal, con el fin de garantizar la distribución suficiente y oportuna de alimentos básicos mediante sistemas que fomentaran la oferta y la comercialización de los productos a bajos precios, y el Especial de Alimentación, en beneficio de un millón de niños con deficiencias nutricionales, ubicados en 704 municipios de 12 entidades federativas.

Para los últimos años del periodo de MMH se lanzaron tres programas más para el apoyo al consumo. El primero, un programa de crédito con recursos del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) y la Conasupo, entregaría cupones para adquirir productos de consumo general en las tiendas Conasupo, a fin de que los trabajadores agrícolas pudieran utilizarlos en las épocas del año en que no recibían ingresos suficientes y posteriormente pagar los créditos e intereses. El segundo fue un programa de descuentos de hasta 40% en el precio de 62 productos básicos, en el que el gobierno y el sector empresarial contribuyeron. Y el tercero fue un programa de casi tres meses con el que se reducirían los precios de 6% a 25% de 300 productos de consumo básico.

En octubre de 1989 se anunció una profunda reestructuración en el sistema de la Conasupo, que constó de: la venta de nueve plantas de las Industrias Conasupo (Inconsa); la transferencia de 25 supermercados de la Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo (Dicconsa) a la Impulsora del Pequeño Comercio (Impecsa), y la desincorporación de 589 establecimientos comerciales medianos (Conasuper). Con estos cambios, se intentó modernizar y mejorar el abasto de productos básicos a clases populares, por lo que otras de las medidas fue abrir más de 1,500 tiendas comunitarias en áreas marginadas con menos de 5,000 habitantes y en unidades habitacionales populares con más de 1,000 habitantes y ampliar la capacidad de suministro

2. Las principales acciones que se planteó este programa fueron: el fortalecimiento de la producción primaria por medio de la aplicación de una política de precios que se considerara justa; la racionalización del gasto público; el fomento de pequeñas y medianas entidades productivas; la desconcentración territorial del aparato productivo agroalimentario, industrial y comercial; la conservación y el uso adecuado de los recursos naturales, y la elaboración de programas para cada uno de los productos prioritarios.

CUADRO 4.1

**Gasto federal de programas de combate a la pobreza rural
(millones de pesos constantes)***

DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO. PROGRAMAS ALIMENTARIOS						
	Subsidios dirigidos	Liconsa	INI	DIF	Desayunos escolares	Programas de asistencia alimentaria a familias
1990	253.0	4.2	10.1	237.3	93.2	79.7
1991	298.6	1.6	12.5	236.1	87.3	79.6
1992	376.8	78.4	13.7	188.8	63.3	59.5
1993	429.7	69.2	17.3	188.7	67.5	53.2
1994	508.4	55.3	40.8	246.2	100.0	73.0
1995	637.2	99.3	51.0	272.6	126.4	90.0
1996	681.4	122.0	59.3	361.3	189.7	117.5
1997	715.5	102.8	63.6	377.9	189.2	139.8
1998	590.5	59.0	63.5	338.0	179.0	106.8
1999	499.0	14.8	63.9	309.5	172.3	91.2
2000	502.2	19.3	64.3	318.6	179.5	92.2

*Los cálculos para presentar esta tabla en precios constantes se basaron en el índice nacional de precios implícitos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Fuente: Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo.

de Leche Industrializada Conasupo (Liconsa). La estrategia de la Conasupo se fue modificando y se eliminó su capacidad productora y distribuidora, para concentrarse en actividades con menos injerencia en el mercado, de menor alcance y focalizadas. Esto significó que, a lo largo de la década, la Conasupo fuera disminuyendo en número y responsabilidades, así como que se fuera debilitando su posición en el sistema de abasto hasta que, en marzo de 1999, terminó por completo sus operaciones.

A inicios del periodo de Carlos Salinas de Gortari (CSG, 1988–1994), con el fin de combatir la inflación que no había podido ser controlada de manera efectiva desde 1982, se acordó el Pacto para la Estabilización y el Crecimiento Económicos. Este, aunque de manera indirecta, apoyó al consumo alimentario mediante el compromiso del sector privado con el gobierno de no aumentar los precios de distintos artículos, en especial los de consumo básico. En la misma línea, durante 1993 continuó el proceso de liberalización del control oficial, que había iniciado a fines de 1982, para que el comportamiento de precios quedara cada vez más sujeto a las fuerzas del mercado.³

3. El 16 de abril de 1993, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) liberó del control

COPUSI	Otros programas de asistencia	Otros	Subsidios generalizados	Dicconsa rural	Dicconsa. Ventas de maíz y harina de maíz
8.6	55.9	1.4	761.4	552.0	209.4
6.0	63.2	48.4	748.1	373.9	374.2
3.6	62.4	95.8	803.7	279.8	523.9
3.6	64.4	154.5	716.0	234.0	482.0
5.9	67.3	166.2	898.8	314.8	584.0
0.9	55.3	214.3	972.4	337.4	635.0
6.6	47.6	138.8	744.0	242.8	501.3
3.5	45.4	171.2	449.0	241.0	208.0
4.1	48.0	130.0	255.7	184.9	70.8
2.8	43.2	110.7	153.9	153.9	–
2.8	44.0	99.9	212.1	212.1	–

SIGLAS: **COPUSI:** Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales.

Dicconsa: Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo. **DIF:** Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

INI: Instituto Nacional Indigenista.

Liconsa: Leche Industrializada Conasupo.

En los gobiernos de CSG y Ernesto Zedillo Ponce de León (EZP, 1994–2000), la política alimentaria ya no se basó en programas dirigidos a la producción, abasto o protección del consumo de alimentos básicos. Toda medida de corte alimentario, o cualquiera dentro de la política social (alimentación, salud, educación), quedó incluida en un mismo programa global. En el sexenio de CSG la política social tomó forma en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y en el de EZP, a través del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres).⁴

El propósito central en materia alimentaria en el Pronasol fue proporcionar a todos los mexicanos una dieta adecuada, diversificada y a bajo costo.

oficial los precios de diversos productos que incluían alimentos y artículos domésticos. El 21 de mayo de 1993 se excluyó de control y registro de precios diversos productos alimenticios, domésticos y de vestir. El 26 de noviembre de 1993, mediante un acuerdo, la Secofi excluyó diversos productos de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica. De esta manera, quedaron libres de control oficial los precios de productos como alimentos, artículos domésticos, productos químicos, vehículos automotores y maquinaria agrícola. El 31 de marzo de 1994 le sucedió lo mismo al frijol, harina de trigo, maíz, pan, 13 petroquímicos primarios, seis fertilizantes y siete combustibles derivados del petróleo y del gas natural.

4. Para un conocimiento global de ambos planes, véase LA POLÍTICA SOCIAL DE LOS PROGRAMAS NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN.

CUADRO 4.2

Balanza comercial agropecuaria y agroalimentaria
 (millones de dólares)*

	1990	1991	1992	1993	1994
SALDO					
Agropecuarias**	48	169	-792	-168	-729
Agroalimentarias***	-1,535	-1,045	-2,764	-1,935	-2,823
EXPORTACIONES					
Agropecuarias**	2,111	2,291	2,053	2,449	2,616
Agroalimentarias***	3,206	3,712	3,417	4,039	4,512
IMPORTACIONES					
Agropecuarias**	2,062	2,122	2,845	2,617	3,345
Agroalimentarias***	4,741	4,757	6,181	5,974	7,334

* La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de cifras.

** Incluye agricultura, silvicultura y ganadería. Estas cifras no incluyen lo relativo a pesca, razón por la cual difieren de las reportadas en el cuadro de balanza comercial agropecuaria.

*** Incluye agricultura y silvicultura, ganadería y apicultura, alimentos y bebidas manufacturados. Para alimentos y

Para orientar la política alimentaria y nutricional hacia este objetivo se debió:

- Determinar una canasta básica de referencia para las distintas regiones del país.
- Promover la autosuficiencia alimentaria, con el impulso de la producción de básicos.
- Asignar mayor prioridad a los sectores agrícola y pesquero.⁵
- Llevar a cabo un nuevo esquema de subsidios selectivos a la producción y el consumo de alimentos básicos.⁶
- Fomentar una política de producción con base en la diversidad de recursos que ofrecía el país y en tecnologías adecuadas a las distintas condiciones ambientales.

5. En apoyo al sector pesquero, en octubre de 1990 se publicó el Programa Nacional de Desarrollo de la Pesca y sus Recursos 1990-1994, que buscaba apoyar la oferta de alimentos, la creación de empleos, la captación de divisas y el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores del sector pesquero. Asimismo, procuró dar prioridad a los programas acuícolas y a la actualización de los procesos de industrialización y comercialización.

6. En el marco del programa Solidaridad, la Conasupo y la Secofi entregaban vales por un kilo diario de tortillas sin costo a 3.2 millones de familias de más bajos ingresos, siempre y cuando vivieran en la capital de los estados o en ciudades con mayor población.

1995	1996	1997	1998	1999****	2000****
1,275	-1,269	-490	-1,046	-634	395
1,187	-1,456	-753	-1,469	-1,010	64
3,902	3,385	3,656	3,690	3,801	2,669
6,431	6,314	6,980	7,197	7,591	4,566
2,627	4,654	4,146	4,735	4,434	2,274
5,243	7,770	7,733	8,667	8,601	4,502

bebidas a partir de 1991 incluye el valor de las operaciones realizadas por la industria maquiladora.

**** Cifras preliminares. Para 2000, cifras al mes de junio.

Fuente: Banco de México.

► Considerar la estrategia de aumento en la producción y la productividad a través del diseño de políticas de modernización y el uso de nuevas tecnologías.⁷

► Realizar una reforma de las instituciones en sus estructuras prácticas.

► Fortalecer la participación de las organizaciones de productores en el diseño, instrumentación y evaluación de los programas.

Ya que el Pronasol basaba sus acciones en proyectos, dentro de la línea de alimentación se contemplaron tres de desarrollo social:

► Los proyectos para las unidades de producción de tipo familiar, que se orientaron a incrementar el ingreso de los pobres a partir de aumentos en la productividad de la tierra con pequeñas inversiones y la incorporación de distintas especies animales y vegetales del país.

7. En relación con el objetivo de modernización está el Programa Nacional de Modernización del Abasto 1990-1994, anunciado en enero de 1990, que tenía por objetivos: garantizar el suministro de básicos, hacer que los subsidios beneficiaran de manera directa a la población de menores ingresos, contribuir a la estabilidad de precios y promover la oferta de bienes y servicios en las mejores condiciones de calidad y precio.

- Los proyectos de apoyo al consumo básico y la seguridad alimentaria de la familia campesina, o aquellos que implicaran compensaciones directas a través de subsidios específicos bien localizados a grupos de pobreza extrema.
- Los proyectos de creación de empleos estrictamente rurales a través de actividades agrícolas productivas y proyectos de promoción de empleos en actividades rurales no agrícolas.

En términos discursivos, la línea alimentaria del Pronasol buscaba la autosuficiencia, además del apoyo a la exportación de productos agropecuarios como una actividad consecuente de la satisfacción del mercado interno. Sin embargo, ese aumento de producción, necesario para el alcance de ambos objetivos, se pensaba lograr a través de un cambio radical en el sector agropecuario, lo que significó posteriormente la modificación del artículo 27 constitucional.⁸

En términos de alcances de las metas, sobre el objetivo de autosuficiencia alimentaria, el saldo de la balanza comercial agropecuaria pasó de ser superavitaria en 48 millones de dólares, en 1990, a deficitaria en 729 millones, en 1994. Por otro lado, el déficit de la balanza agroalimentaria creció a un ritmo de 16.5%: de -1,535 millones de dólares pasó a -2,823 millones en 1990 y 1994, respectivamente.

Por su parte, los esquemas de subsidios también contemplaron un panorama gris en el mismo periodo. Tanto el subsidio del Programa de Abasto Social de Leche⁹ como el del Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla (Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio a la Tortilla)¹⁰ presentaron una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de -3.7% y -2.2%, respectivamente.¹¹

8. “Centrar la reordenación de la política agropecuaria en el incremento de los recursos públicos destinados al agro es insuficiente. La reactivación del campo requiere un contexto que favorezca la capitalización de los productores, el incremento de su rentabilidad y el mejoramiento de la infraestructura, pero sobre todo, se impone un nuevo arreglo institucional que propicie la asignación de los recursos en forma equitativa hacia todos los sectores y regiones” (tomado de www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf).

9. El subsidio se calculaba a partir de la diferencia entre el precio de la leche Liconsa y el promedio nacional del precio de la leche pasteurizada preferente.

10. En este caso, los subsidios de los programas de maíz-tortilla, sistemas de cupones y de subsidio al consumo de tortilla.

11. Datos de la Secretaría de Desarrollo Social, Liconsa y Sistema de Distribuidoras Conasupo, en *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo*, en www.zedillo.presidencia.gob.mx, DE consultada en octubre de 2000.

CUADRO 4.3

Comercio exterior de alimentos procesados y bebidas
(millones de dólares)

	Exportaciones	Importaciones
1996	2,396.4	3,097.5
1997	2,723.1	3,552.0
1998	3,034.8	3,897.6
1999	3,304.1	3,560.0
2000	3,419.7	4,510.2
TMCA (% 96-100)	9.3	9.8

SIGLAS: **TMCA.** Tasa media de crecimiento anual. Fuente: World Trade Atlas

También, el aumento de la productividad y rentabilidad en las zonas marginadas se pretendía alcanzar con la creación de mecanismos para el financiamiento, pero en la práctica el crédito total otorgado por el Banrural (avío, refaccionario, quirografarios y prendarios) entre 1990 y 1994 disminuyó a una TMCA de 1.3% en términos reales.¹²

Por lo que respecta al gobierno de EZP, el Progreso conformó el componente alimenticio de un apoyo monetario directo a las familias beneficiarias, con el fin de contribuir a la mejora de la cantidad y diversidad del consumo de alimentos y así elevar su estado nutricional, en especial de los niños.

Los recursos consistían de un monto mensual único por familia, sin importar su localidad, tamaño o composición. Para el semestre enero-junio de 1999, el apoyo económico alimentario fue de 115 pesos al mes por familia y se iría ajustando cada seis meses, en enero y en julio de cada año, tomando en cuenta el incremento acumulado hasta el mes inmediato anterior al de la actualización del índice nacional de precios de la canasta básica. Cabe mencionar que el apoyo monetario estuvo supeditado al cumplimiento de la asistencia a los servicios de salud de los integrantes de la familia.

Durante ese sexenio se redujeron las medidas encaminadas a la política social alimentaria. De hecho, llama la atención cómo prácticamente no hubo acciones entre 1993 y 1996, así como que el Progreso haya iniciado su marcha hasta agosto de 1997.

12. Datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en *ibidem*.

Entre las pocas disposiciones, se detecta que en mayo de 1996 se establecieron algunas reglas para la operación de los subsidios a la tortilla de maíz con precio controlado,¹³ pero no duraron más de tres años, ya que a finales de 1998 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó un decreto en el que se dio por terminado el otorgamiento de subsidio a dicho producto de consumo básico.

SINOPSIS

En general, hasta antes de la década de los noventa, los programas alimentarios presentaron diversas modalidades, como la provisión de leche gratuita o subsidiada a las familias pobres con niños menores de edad, los subsidios a la tortilla, la distribución de despensas, los desayunos escolares a alumnos de escuelas públicas y la habilitación de comedores populares en escuelas públicas o barrios. Sin embargo, estos programas no tuvieron un carácter integral que vinculara la alimentación con otros bienes y servicios necesarios para el bienestar de la familia. De la misma manera, los programas alimentarios contaron con la intervención del estado en el mercado, ya fuera para acercar a los productores con los consumidores, eliminar intermediarios, o bien, producir para abaratar los costos de los productos (como el caso de Liconsa en sus inicios), pero estas ayudas fueron desapareciendo según el perfil de cada nuevo programa.

Después, los esquemas se enfocaron en desarrollar acciones nutricionales por medio de los suplementos alimenticios, que se adquirían a través de cupones o dinero para comprar alimentos, sin las aparentes distorsiones al mercado que representaba el subsidio generalizado, lo cual comulgó con la lógica del libre mercado. Esta tendencia se pudo apreciar en términos monetarios. El gasto federal en programas alimentarios durante la década de los noventa disminuyó a una TMCA de 3.5%.¹⁴

Por otro lado, se acrecentó la dependencia alimentaria en México. La

13. Esta manera de operación implicó que las empresas harineras y molineras interesadas en la producción de tortilla debían solicitar el subsidio a la Conasupo y cumplir los requisitos. Así, cada mes la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos y la Secofi determinaron la cantidad de toneladas de maíz objeto de subsidio y por medio de la Conasupo se canalizaron a las empresas, según la población atendida y los volúmenes a utilizar.

14. VÉASE EL CUADRO 4.1.

situación de dependencia del exterior se fue generando a lo largo de la década de los noventa y aún más atrás, y dejó como resultado una balanza comercial agropecuaria y agroalimentaria invariablemente deficitaria.¹⁵

Esto se agravó, pues la dependencia alimentaria también se convirtió en un factor para elevar los costos para los productores nacionales y los precios para el consumidor final,¹⁶ a pesar de que el discurso de apertura al comercio exterior planteaba que al producir sólo aquello en lo que se tuviera ventajas comparativas y se importara lo demás, esto resultaría en mejores condiciones de compra para el mercado interno.

Política de educación y cultura

El problema más grave es que las organizaciones no gubernamentales y las instituciones académicas no están cuestionando las políticas y prácticas del gobierno de México, que está liberalizando el comercio en la educación como si se tratara de una mercancía. Eso está provocando que haya dos tipos de educación: la de los ricos, que pueden pagar la mejor educación que existe, y la de los pobres, que están destinados a un sistema público con presupuesto mínimo.

KATARINA TOMASEVSKI, RELATORA ESPECIAL DE LA ORGANIZACIÓN
DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

En los años setenta, se crearon dos instituciones que darían apoyo a las políticas de educación de las décadas siguientes: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep).

El primero fue creado el 27 de diciembre de 1970 con la misión de impulsar y fortalecer el desarrollo científico y la modernización tecnológica de México, mediante la formación de recursos humanos de alto nivel, la promoción y el sostenimiento de proyectos específicos de investigación y la difu-

15. VÉANSE LOS CUADROS 4.2 Y 4.3.

16. En el lapso enero-julio de 2001 el precio al consumidor de tortilla de maíz repuntó 15%, algunos cárnicos más de 9% y la leche para bebés 12%. En general, los precios de alimentos básicos (como la masa de maíz, la chuleta de cerdo, el tocino, las conservas de pescado, el chile serrano y la cebolla) registraron incrementos superiores al aumento del índice nacional de precios al consumidor.

sión de la información científica y tecnológica. El segundo surgió en diciembre de 1978, debido a la necesidad de contar con técnicos de nivel medio superior calificados, para cubrir la demanda y fortalecer la planta productiva. Con el pasar de los años definió como objetivo principal proporcionar una formación profesional técnica que desarrollara competencias laborales básicas y permitieran al egresado un mejor desempeño profesional, para asegurar su certificación laboral.

Desde su inicio se estableció que el sistema debía estar vinculado con el aparato productivo, es decir, que la participación de empresarios, industriales y generadores de servicios hiciera factible el proyecto y garantizara su permanencia. De esta forma, el gobierno y la iniciativa privada aportaron recursos humanos y financieros, al tiempo que colaboraron en la administración, supervisión y evaluación de los resultados. La infraestructura debía responder a los requerimientos regionales o estatales para que los técnicos egresados encontraran una ocupación en su especialidad en su entidad, al término de su carrera.

En la década de los ochenta las medidas económicas implantadas para el apoyo a la educación y la cultura fueron escuetas. En el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH, 1982–1988) se redujeron las becas del Conacyt, desapareció el Fondo Nacional para Actividades Sociales y diversos programas educativos de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, como el programa para el establecimiento de casas escuela. Posteriormente, la Secretaría de Educación Pública (SEP) implantó la Red Nacional de Bibliotecas Públicas para contar, para 1984, con una en cada capital estatal; se ratificaron varios convenios para descentralizar la educación básica y normal;¹⁷ se creó el Sistema Nacional de Investigadores (SNI),¹⁸ y se establecieron estímulos fiscales para el fomento de la investigación, el desarrollo y la co-

17. Estos convenios fueron suscritos entre la SEP y los gobiernos estatales y establecieron la transferencia a estos últimos de los recursos financieros y materiales, aunque el gobierno federal conservaría sus facultades para definir los planes educacionales en todo el país, así como para controlar, supervisar y evaluar el funcionamiento general del sistema educativo (julio de 1984).

18. Los principales objetivos fueron, en un inicio, fomentar la investigación científica y tecnológica con el apoyo a los investigadores de instituciones de educación superior y del sector público; incrementar el número de investigadores de tiempo completo y elevar su calidad profesional; promover la formación de grupos de investigación en las entidades federativas, e integrar sistemas nacionales de información científica y tecnológica por disciplina.

mercialización de la tecnología nacional.¹⁹

Durante la administración de MMH se promovió la investigación a manera de convenios, entre los que destacó el firmado entre la Secretaría de Salubridad y Asistencia y algunas universidades del país, así como otro con el Conacyt. En ambos, los términos pactados buscaron la captación y actualización de recursos humanos a nivel técnico, profesional y de posgrado; el uso y préstamo de instalaciones y equipos; el intercambio de personal académico; información científica y técnica, y asistencia tecnológica entre las instituciones. Otros convenios se dieron entre la SEP y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación,²⁰ y entre Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Universidad Nacional Autónoma de México (Unam).

El apoyo financiero de las instituciones financieras internacionales fue mínimo.²¹ La gran mayoría de los recursos externos en el sexenio de MMH se dedicaron a la estabilización de la economía y a proyectos dirigidos al sector productivo. Se promulgaron el Programa de Desarrollo Cultural de las Fronteras, el Programa Demográfico a Mediano Plazo, los programas para la Protección del Salario y el Consumo Obreros, que se referían a la cultura, la recreación y el deporte, y por último el Programa Integral de Fomento a la Industria y Comercio del Libro, en enero de 1987.

En cuanto a la investigación científica se establecieron varios convenios, tales como los que se dieron entre: la Unam y Pemex; Nacional Financiera y el Conacyt,²² y El Colegio de México y el Consejo Nacional de Fomento Educativo.²³ De entre los convenios sobresalen, tanto en el periodo de MMH

19. Los estímulos fiscales se establecieron en agosto de 1987. Estos plantearon apoyos de hasta 30% del monto de las inversiones y otorgaron reducciones en el impuesto sobre la renta.

20. Este convenio se firmó con el fin de prestar servicios recíprocos de investigación, asesoría técnica, análisis de materiales y control de calidad entre las pequeñas y medianas empresas industriales y los planteles del Sistema Nacional de Educación e Investigación Tecnológicas.

21. Por ejemplo, en el sexenio de MMH se recibió un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la rehabilitación de servicios de educación dañados por los sismos de 1985.

22. El convenio se firmó en febrero de 1982, para promover la modernización tecnológica de la planta industrial del país mediante el financiamiento integral de proyectos, que en el caso de las micro y pequeñas industrias el fondo garantizaría hasta 100% del costo, en la mediana 85% y en las grandes 70%.

23. En marzo de 1990 se llevó a cabo un convenio de colaboración para realizar un estudio sobre costos y financiamiento del sistema educativo mexicano. La investigación se centraría en la educación básica y analizaría los efectos de la enseñanza en el crecimiento económico y la distribución del ingreso. También se buscó determinar el mínimo de recursos necesarios para cubrir las obligaciones del estado, así como idear nuevas formas para la asignación de fondos.

como en el Carlos Salinas de Gortari (CSG, 1988–1994), aquellos de naturaleza internacional, como el de cooperación científica y técnica entre México y Finlandia en apoyo al desarrollo forestal, el del gobierno de México con Conservation International México, AC, para canjear cuatro millones de dólares de deuda externa por financiamiento a proyectos encaminados a conservar recursos naturales, y uno entre México, Estados Unidos y Canadá, para facilitar la estancia de investigadores en instituciones de América del Norte.

En el sexenio de CSG las acciones de corte educativo aumentaron en su alcance y número; este fue el periodo de mayor énfasis en ese sector. En enero de 1989 se creó una comisión nacional de modernización educativa, que se encargaría de revisar el contenido de los programas, los métodos de enseñanza–aprendizaje, el sistema educativo y la participación social. Sus conclusiones fueron el punto de partida para la formulación del Programa Nacional de Educación. Más tarde, se establecieron diversos fondos presupuestarios para el apoyo a la labor científica y la investigación, con el objetivo de fortalecer la infraestructura científica y tecnológica, estimular y premiar a los investigadores y profesores e impulsar la modernización tecnológica y el aumento de su calidad. Para mayo de 1992, la SEP publicó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito por los gobiernos federal y estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Entre los compromisos de este acuerdo destacaron los siguientes: continuar incrementando, a tasas superiores al crecimiento del producto interno bruto, el gasto en educación;²⁴ aumentar de forma gradual el número de días escolares efectivos en el año lectivo; fortalecer el federalismo educativo, con la transferencia a los gobiernos de los estados de la conducción y operación del sistema de educación básica y normal; reformular los contenidos de los materiales educativos, y mejorar y actualizar la formación del magisterio, así como revalorizar esa función social, lo que implicaría el establecimiento de un salario profesional, un programa especial de vivienda y la creación de la carrera magisterial.

Acorde con las líneas estratégicas para vincular al sector educativo con el productivo y así cubrir las necesidades de este último, en el gobierno de CSG

24. En este compromiso, el gasto nacional en educación entre 1990 y 1994 presentó una tasa media de crecimiento anual de 11.44%, y para el conjunto de los noventa, la misma tasa fue de 7.4% (datos de la SEP y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, en *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo*, op. cit.).

se apoyó la capacitación y educación técnica, con las ampliaciones del Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados, las funciones del Conalep,²⁵ la instalación de Sistema Normalizado de Certificación de Competencias Laborales y el inicio de las universidades tecnológicas.

En suma, el gobierno de CSG presentó más programas educativos y estos estuvieron mejor articulados entre sí y con el sector productivo, en comparación con los gobiernos anterior y posterior. Así, se puso en marcha el Programa Nacional de Educación, que buscó la creación de un nuevo modelo educativo, en el que sobresalían la descentralización, la búsqueda de utilización eficiente de recursos y la vinculación con la estrategia de modernización del país.²⁶ También se presentó el Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990–1994, con el propósito de fortalecer la investigación científica y aplicar los avances técnicos en coordinación con los sectores productivos,²⁷ y el programa Niños en Solidaridad, para garantizar que los infantes de menores recursos terminaran su ciclo de educación primaria, con el otorgamiento de becas (de un tercio del salario mínimo mensual), una despesa básica, atención médica preventiva y curativa y talleres culturales y recreativos.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (EZP, 1994–2000) se continuaron la mayor parte de los planes previos (EZP fue secretario de Educación en el gobierno de CSG) y se establecieron otro tipo de disposiciones tales como: la firma entre México, Estados Unidos y Canadá de un acuerdo para fortalecer la protección de sus servicios sociales frente a la competencia mutua en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; la promulgación de la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica; la creación del Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica y Tecnológica. Asimismo, este gobierno presentó sólo dos programas asociados con la educación, los de Desarrollo Educativo

25. En agosto de 1998 se reconoció al Conalep como un organismo público descentralizado, capaz de establecer representaciones, centros pedagógicos y servicios tecnológicos en todo el país.

26. La diferencia de este programa frente a los otros estribaba en la definición de prioridades y estrategias.

27. La presentación del programa se acompañó de apoyos a las áreas relacionadas con la ciencia y la tecnología, por ejemplo, se otorgaron aumentos a los miembros del SNI, se establecieron becas para recompensar la calidad y el desempeño de los profesores a nivel superior y se aportaron 20,000 millones de pesos para el Programa de Tecnología Industrial de Producción, para la vinculación de centros de investigación con empresas industriales.

y de Ciencia y Tecnología, ambos durante el periodo 1995–2000. El último tenía como objetivos atender la formación de profesionales de alto nivel, cultivar el intercambio y la vinculación académica internacional y fortalecer las políticas científica y tecnológica.

A manera de convenios en el gobierno de EZP, el apoyo a la educación, y en especial a la investigación, se dio entre instituciones como el Conacyt y empresas privadas. En cuanto al origen de los recursos, durante los noventa se contó con préstamos internacionales, sobre todo del Banco Mundial y del BID. A partir de la crisis de diciembre de 1994 y hasta 1998 hubo mayor recurrencia al BID.

Estos préstamos tuvieron diversos fines, se advirtió una repetición en la meta de modernización en los primeros cinco años y una preferencia por las comunidades urbanas y rurales marginadas en la segunda mitad.²⁸

Una vez delineadas las políticas educativas en cuanto a programas, convenios y financiamiento que se llevaron a cabo en las dos últimas décadas, se analizarán aquellas medidas comprendidas dentro de los programas sociales multisectoriales, como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), en su enfoque en materia de educación.

Programa Nacional de Solidaridad

Este programa comprendió un componente educativo que pretendía asociar la educación con las necesidades de los sectores productivos, al igual que en el caso de las políticas de mercado de trabajo y educativa en general. Todo ello, a partir de las concepciones teóricas de la inversión en capital humano, según la cual la inversión social puede ser evaluada en función de la tasa de retorno que ofrezcan los beneficiarios en el mercado de trabajo. Para establecer estos vínculos, el Pronasol se propuso:

28. Algunos ejemplos de la naturaleza y los objetivos de los préstamos en los noventa son: la modernización educativa en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca; el apoyo al Conalep; la compra de equipo para la docencia e investigación en la Unam; el apoyo a un proyecto contra el rezago educativo; la contribución parcial al proyecto de telesecundarias en comunidades rurales marginadas; el apoyo para el desarrollo y descentralización de las actividades científicas y tecnológicas, y la promoción de la transferencia de nueva tecnología y el desarrollo científico a las actividades productivas.

- ▶ Concentrarse en la educación primaria, sobre todo en las entidades de mayor rezago, para lograr una mayor distribución de las oportunidades.²⁹
- ▶ Crear mecanismos que permitieran evaluar periódicamente el desempeño magisterial, los programas de estudio, la evolución de la matrícula y la eficiencia terminal.
- ▶ Descentralizar el sistema educativo, lo que se proponía desde 1984, para lograr una redistribución del poder, de los fondos y de la capacidad de decisión.
- ▶ Crear espacios para la intervención de distintos sectores en el esfuerzo educativo, como los padres de familia, grupos organizados, especialistas y sectores productivos.
- ▶ Reorientar los objetivos y metas de cada nivel educativo, diferenciando las habilidades y destrezas a estimular en cada caso.
- ▶ Reformar los planes de estudio de primaria y secundaria en búsqueda de un común denominador nacional e incorporar elementos culturales de cada medio social particular.
- ▶ Aumentar la calidad del sistema educativo, por medio del fortalecimiento de la preparación del magisterio y de la creación de un sistema de incentivos y compensaciones para aquellos que trabajaran en condiciones adversas.
- ▶ Promover y apoyar las políticas de investigación científica sobre los problemas vinculados con la producción de alimentos, salud, vivienda, aprovechamiento de recursos, educación, vestido, comunicaciones y trasportes.
- ▶ Considerar la planeación educativa con el objeto de adecuar los servicios a los cambios demográficos, la inducción de la formación profesional y la investigación, para hacerlos más acordes con las necesidades del desarrollo.

La reforma del sistema educativo, su reorientación y las líneas estratégicas planteadas por el Pronasol muestran en su discurso (lo que no implica una práctica consistente al respecto) una visión de largo plazo, una articulación entre los distintos esfuerzos y una integralidad que pareció surgir de una conciencia amplia de la problemática social y en especial de la educativa.

29. La lógica de igualdad de oportunidades también es coherente con este esquema. No se trata de procurar una igualdad o equidad en resultados sino en las oportunidades. Se entiende que esta oportunidad se le ofrece a una persona que vive en condiciones de marginación, cuando cuenta con los recursos mínimos (en este caso educativos) para poder competir en el mercado laboral.

Las líneas educativas avisaron claridad en las prioridades, la valoración del seguimiento, el control y la evaluación de las acciones, la consideración de diversos actores ajenos a los especialistas, la conciencia de los problemas de centralización educativa, el reconocimiento de realidades regionales, del magisterio, de la dirección de la investigación y de una planeación. Sin embargo, aunque pretendió contemplar lo que una política educacional debe abarcar, careció de una evaluación de los resultados del programa.

Programa de Educación, Salud y Alimentación

El Progreso fue mucho más pragmático. Por su característica principal —la focalización— no se puede considerar que tenía una visión articulada, amplia e integral y capaz de reflejar la complejidad de la problemática social y educativa.³⁰ El Progreso buscó apoyar la incorporación, la permanencia y el aprovechamiento escolar de los hijos de las familias beneficiarias en los niveles de primaria y secundaria, con énfasis en la equidad de género, para que un mayor número de niñas y adolescentes concluyeran la educación básica.

El programa en sí no contempló el mejoramiento de los servicios educativos, por el contrario, planteaba que tal fortalecimiento debían llevarlo a cabo los gobiernos estatales y las autoridades educativas. El componente educativo se integró por dos apoyos: las becas y los útiles escolares.

Las becas se otorgarían sólo durante los meses escolares, su monto aumentaba a medida en que se avanzaba de grado, y en la secundaria, las becas de las mujeres eran ligeramente superiores a las de los hombres, con el fin de estimular en ellas mayor asistencia, con la premisa de que las familias en condición de pobreza eran las que tendían a abandonar en mayor proporción los estudios.

Los útiles escolares se ofrecerían a los niños del tercer y sexto grados de primaria, al inicio del ciclo escolar, a manera de apoyo monetario o de paquete de útiles. Luego, al inicio del segundo semestre del ciclo escolar se les entregaban recursos monetarios para la reposición de útiles escolares. Por su parte, los alumnos beneficiarios menores de 18 años que estaban inscritos

30. Por un lado, el programa se puede calificar de integral por su diversidad de componentes: la alimentación, salud y educación. Por otro, y según esta perspectiva, no puede ser calificado de integral, al tiempo en que supone que la ausencia o deficiencia en alimentación, salud y educación son causalidad de la pobreza y, por el contrario, no consideran que la insatisfacción de estas necesidades son consecuencia de la pobreza.

en el primero o tercer grados de secundaria recibían un único apoyo monetario anual para la adquisición de útiles escolares, al comienzo del ciclo escolar.

Como se mencionó, el Progreso fue un programa focalizado, por lo que quizá tuvo mayor alcance de objetivos y coherencia entre el discurso y la práctica, en comparación con el Pronasol. Pero esto no representa una característica del todo positiva, ya que su efectividad se facilitó por el corto alcance de los objetivos. Esta tendencia, de mayor eficacia y coherencia entre el discurso y la práctica, coincidió en el periodo de EZP, que por igual se aprecia en el Plan Nacional de Desarrollo.

SINOPSIS

La política educativa y cultural del país pasó desapercibida en la década de los ochenta. No parece existir una estrategia definida de largo plazo sino simplemente una manutención del sistema ya en marcha. Este comportamiento se observó en un contexto de bajo crecimiento económico y con la atención puesta a otras problemáticas, propias de la crisis de 1982 y sus consecuencias.

Para el inicio de la siguiente década, la administración de CSG pretendió replantear el sistema educativo, su orientación y sus métodos, a través de un reconocimiento del problema y una estrategia integral para su solución. En contraste, el discurso de la política educativa en el sexenio de EZP fue mucho más pragmático y reducido, como lo confirman las acciones del paquete educativo del Progreso.

143

Política de salud y seguridad social

La problemática financiera del [Instituto Mexicano del Seguro Social] IMSS es en extremo compleja y se profundiza por la austeridad presupuestaria con la que se tienen que desarrollar las actividades de la institución.

SANTIAGO LEVY ALGAZI

Los apoyos económicos externos al sistema de salud y seguridad social del país durante los años de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH, 1982–1988)

estuvieron a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de créditos de la banca francesa, para la compra de equipo médico a sus empresas proveedoras.³¹ En el siguiente sexenio, los recursos fueron menores, tanto del Banco Mundial (BM) como del Banco Exterior de España, en los mismos términos de los que se obtuvieron de Francia.³² Para la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (EZP, 1994–2000) se notaron mayores recursos del exterior, sobre todo del BID, aunque también del BM, los cuales apoyaron la reforma del sistema de seguridad social y de pensiones.³³

De la misma manera en que diversos sectores fueron afectados por la desaparición de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (en abril de 1983) y la nueva coordinación de los programas que estaban a su cargo, el IMSS se hizo administrador del Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, que en enero de 1984 fue integrado a un proyecto para el impulso de la producción agropecuaria, con el fin de dar atención a 20 millones de campesinos. Otro programa del periodo de MMH fue el Nacional de Salud y Seguridad, para los trabajadores de las empresas, que fue dado a conocer en mayo de 1985 y estuvo a cargo del IMSS.

En la administración de Carlos Salinas de Gortari (CSG, 1988–1994), la planeación en salud se desarrolló a partir del Programa Nacional de Promoción y Cuidado de la Salud, que surgió del Gabinete de Bienestar Social (integrado por representantes de las secretarías de Salud; Programación y Presupuesto; Educación Pública; Desarrollo Urbano y Ecología; Agricultura y Recursos Hidráulicos, y la Reforma Agraria; el Departamento del Distrito Federal; el IMSS; el ISSSTE, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia) y tuvo por objetivos la disminución de la mortalidad y morbilidad, así como una mejor nutrición de los mexicanos y mayores expectativas de vida de la población. El siguiente programa fue el Nacional de Salud 1990–1994, que buscó impulsar la protección a la población mediante servicios y prestaciones oportunas, con la participación de las comunidades y el

31. Los préstamos obtenidos del BID se destinaron a la rehabilitación de los servicios de salud que resultaron dañados a raíz de los sismos, a la ampliación de la cobertura y descentralización de los servicios y a aumentar la capacidad hospitalaria y equipamiento.

32. Los recursos del BM se utilizaron para programas de atención básica, asistencia nutricional y programas de salud en los estados de Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Guerrero y el Distrito Federal.

33. En este periodo los apoyos económicos del BID se utilizaron para reforzar los servicios de salud, la modernización del sistema de pensiones y en general los distintos programas de asistencia social.

gobierno.³⁴ Si bien este es el programa de salud más amplio durante el gobierno de CSG, hubo algunos otros menores, como el de Niños en Solidaridad que ofrecía, entre otras cosas, atención médica preventiva y curativa, y recursos para fomentar los hábitos de higiene y nutrición, o el de Apoyo a la Cafeticultura, que intentó incorporar a los campesinos al Programa de Salud IMSS–Solidaridad. También se llevaron a cabo acciones por el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresal), pero estos se describen en los siguientes apartados.

Entre todos los programas, en cada sexenio existió alguno de control demográfico. El primero inició en enero de 1983: el Programa Demográfico a Mediano Plazo, que propuso reducir la tasa de crecimiento a 1.9% en 1988; en 1991 se publicó el Programa Nacional de Planificación Familiar 1990–1994, a fin de mejorar la salud de la población, en especial la materna e infantil, y disminuir los niveles de fecundidad; por último, en julio de 1995, el Programa Nacional de Población 1995–2000, que se centró en reducir la tasa de crecimiento poblacional a 1.5% en 2000.

El sistema de salud y seguridad social tuvo distintas transformaciones en su estructura, tanto por la creación de nuevas instituciones como por la modificación de su marco legal. El primer cambio se dio en enero de 1983, con el establecimiento del Sistema Nacional de Salud, para cumplir con la modificación del artículo 4 constitucional, al que se agregó un párrafo que señalaba el derecho a la salud, lo que implicó una mayor apertura en la legislación social, como estrategia para garantizar la satisfacción de los mínimos de bienestar para el conjunto de la población; en abril del mismo año se creó la Aseguradora Obrera, para operar sobre todo en el área de seguros de vida para protección de los trabajadores y sus familiares, y en diciembre se aprobó la Ley General de Salud, para combatir el alcoholismo, el tabaquismo y la drogadicción.

En 1986 se estableció la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, con el propósito de sentar las bases y los procedimientos de un sistema de asistencia social que promoviera la prestación de servicios relativos y

34. Este programa se apoyó en los aspectos siguientes: dar mayor importancia a los programas para los grupos vulnerables y mujeres gestantes; reforzar y rehabilitar los sistemas locales de salud; la participación del personal técnico y no profesional; la colaboración y participación comunitaria; la simplificación administrativa, y mantener y avanzar en la coordinación funcional de las instituciones del Sistema Nacional de Salud.

CUADRO 4.4

Montos de las pensiones otorgadas por las instituciones de seguridad social*					
	1990	1991	1992	1993	1994
IMPORTE DE LA CUANTÍA MÍNIMA MENSUAL					
IMSS	394.2	408.5	377.9	390.6	406.9
ISSSTE	664.3	617.0	544.1	524.4	511.2
PENSIÓN PROMEDIO ANUAL POR PENSIONISTA					
IMSS	3,282.9	3,722.2	4,042.3	4,139.8	4,660.9
ISSSTE	9,621.2	10,488.0	11,945.0	12,557.0	13,049.0
NÚMERO DE VECES DE LA CUANTÍA MÍNIMA DE LAS PENSIONES EN RELACIÓN CON EL SALARIO MÍNIMO					
IMSS	0.71	0.81	0.86	0.91	0.96
ISSSTE	1.2	1.23	1.24	1.22	1.21

* Pesos a precios constantes de 1993.

** Cifras estimadas.

la coordinación del acceso a ellos; asimismo, se creó el Consejo Nacional de Salud, una instancia de coordinación para la programación, presupuestación y evolución de ese sector, y se publicó la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, en la que se establecieron los derechos y obligaciones de los usuarios y medidas de seguridad y sanciones.

Durante el periodo 1982–1988 existieron varias acciones relacionadas con el incremento de las pensiones y la ampliación de los derechos que brindaban las instituciones de seguridad social. Sin embargo, el gasto federal en salud de 1980 a 1991 presentó una ligera tasa media de crecimiento anual de 1.5%.³⁵

Por su parte, en la década de los noventa el monto que ejercieron las instituciones de seguridad social (el IMSS, el ISSSTE) para el pago de pensiones (vejez, invalidez, incapacidad permanente, viudez, ascendencia y orfandad), presentó una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 9% en términos reales. Sin embargo, como el crecimiento de los pensionados fue de 5.5% medio anual, la pensión promedio anual por pensionista aumentó 3.18% (considerando un promedio del aumento de ambas instituciones).³⁶

En 1992 se reformó la Ley del Seguro Social para establecer la obliga-

35. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. *Estadísticas históricas de México*, t.II, INEGI, México, 1994, p.756.

36. Para mayor detalle VÉASE EL CUADRO 4.4.

1995	1996	1997	1998	1999	2000**
409.5	352.1	350.0	394.8	378.4	375.7
468.3	455.7	408.7	444.4	395.8	387.9
4,324.8	4,169.3	4,302.2	4,368.5	4,477.4	4,396.7
12,264.0	11,386.0	9,923.8	13,262.0	13,096.0	13,413.0
EN EL DISTRITO FEDERAL					
1.01	1.01	1.01	1.07	1.11	1.12
1.16	1.12	1.18	1.14	1.2	1.2

Fuente: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

ción por parte de los patrones de enterar al IMSS del importe de las cuotas correspondientes al ramo de retiro, mediante su depósito bimestral a favor de cada trabajador en una institución de crédito; por decreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estableció un sistema de ahorro para el retiro a favor de los trabajadores del sector público que estuvieran sujetos a la Ley del ISSSTE.

En 1996 se creó la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, con autonomía técnica para resolver los conflictos entre los usuarios y prestadores de servicios médicos. Como última disposición en la estructura institucional, tres años después se puso en funcionamiento el Comité Nacional de Atención al Envejecimiento en apoyo a la prevención y atención de las enfermedades de la tercera edad.

Una de las modificaciones más importantes al sistema de salud y seguridad social fueron aquellas encaminadas a crear un nuevo sistema de pensiones. Así, en julio de 1994, a través de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se formó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), órgano administrativo desconcentrado de la SHCP.³⁷ La

37. El artículo 2 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro señala: "La Comisión tendrá por objeto establecer los mecanismos, criterios y procedimientos para el funcionamiento de los sistemas

Consar se definió como la encargada de coordinar, regular y vigilar el funcionamiento del sistema de pensiones y a sus participantes.

Para 1996 el gobierno mexicano reformó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y preparó el marco jurídico para la operación en México de empresas privadas que administraran los fondos de pensiones de los trabajadores. Con ello, se buscó incrementar el ahorro interno del país para financiar mayor inversión y llevar a la economía a una fase de crecimiento sostenido, mejorar la situación económica de los trabajadores en su retiro y dar acceso a los trabajadores a instrumentos financieros de ahorro.

De esta manera iniciaron las administradoras de los Fondos para el Retiro (Afore), reguladas por la Consar. Las Afore asumieron la administración de las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (Siefore), cuyo principal objetivo fue invertir el ahorro de los trabajadores en instrumentos financieros. Los instrumentos financieros que se consideraron para las inversiones fueron, por un lado, los emitidos por el gobierno federal: los certificados de la Tesorería de la Federación, los bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en unidades de inversión, los bonos de Desarrollo y, por otro, los emitidos por empresas privadas, como el papel comercial, las obligaciones y los pagarés. A partir de estos antecedentes, se analizará cómo se abordó el tema de salud en los programas Pronasol y Progresra.

Programa Nacional de Solidaridad

El discurso de este programa consideraba a la salud un concepto integral que no podía limitarse a la atención médica o a la curación de enfermedades, por lo que procuró en principio organizarse en torno al modelo de atención primaria a la salud. También buscó eliminar la desigualdad en el acceso de los servicios de salud y avanzar en la integración del sistema nacional, de tal forma que se lograra el acceso universal con una alta calidad en los servicios.

de ahorro para el retiro, previstos en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; en su caso, proporcionar el soporte técnico necesario para el correcto funcionamiento de los sistemas; operar los mecanismos de protección a los intereses de los trabajadores cuentahabientes; y efectuar la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, de las sociedades de inversión que manejen recursos de las subcuentas de retiro y de sus sociedades operadoras, así como de cualesquier otra entidad financiera que de alguna manera participe en los referidos sistemas" (tomado de www.consar.gob.mx).

La conformación de un sistema de esta naturaleza hizo necesaria la modificación de los mecanismos y las fuentes de financiamiento para una redistribución de los recursos que comenzara a reducir la brecha entre los derechohabientes y la población no asegurada.

La política de salud del Pronasol planteó ampliar la cobertura de la atención primaria a todas las zonas marginadas rurales y urbanas, así como llevar a cabo programas especiales para la población en mayor riesgo.

Por último, se propuso recuperar las experiencias de las acciones comunitarias e incorporar las prácticas de la medicina tradicional y herbolaria, por el importante papel que esta desempeña en la población indígena.

En sí, tanto los objetivos como las estrategias fueron muy generales, que si bien indicaban una apertura y conciencia integral del problema, no se aterrizaron en medidas concretas.

Programa de Educación, Salud y Alimentación

149

El apartado de salud del Progresá establecía cuatro estrategias específicas:

- ▶ Proporcionar, de manera gratuita, el Paquete Básico de Servicios de Salud.
- ▶ Prevenir la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación.
- ▶ Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad, mediante la información y capacitación en materia de salud nutrición e higiene.
- ▶ Reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

Dentro del Paquete Básico de Servicios de Salud, se consideraron 13 acciones que se caracterizaban por su alta efectividad y su carácter preventivo:

- ▶ Saneamiento básico a nivel familiar.
- ▶ Planificación familiar.
- ▶ Atención prenatal, del parto y puerperio y del recién nacido.
- ▶ Vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil.
- ▶ Inmunizaciones.
- ▶ Manejo de casos de diarrea en el hogar.

- ▶ Tratamiento antiparasitario a las familias.
- ▶ Manejo de infecciones respiratorias agudas.
- ▶ Prevención y control de la tuberculosis pulmonar.
- ▶ Prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus.
- ▶ Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones.
- ▶ Capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud.
- ▶ Detección y control del cáncer cérvico uterino.

Estos servicios se ofrecerían de manera gratuita a las familias beneficiarias, a través de citas programadas. Para ello, se contaría con un protocolo de frecuencia de atención, según la edad y la condición de vulnerabilidad de los miembros de cada familia.

La prevención y la atención a la desnutrición se pretendieron combatir por medio de la vigilancia nutricional, la entrega de suplementos alimenticios y la educación alimentario–nutricional. El suplemento alimenticio se entregaría en forma gratuita a los niños de entre cuatro meses y menores de dos años de edad, a los niños de dos a cuatro años que presentaran algún grado de desnutrición y a las mujeres embarazadas y en lactancia.

La información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene previó el reforzamiento de la acción educativa para promover cambios de actitudes y hábitos a favor de la salud en el corto plazo, así como tratar de arraigar una actitud preventiva y considerar las particularidades étnicas y culturales. Se buscó impulsar la participación de los niveles de gobierno estatales y municipales, así como de la población, a través de formas de organización, como los comités de salud y las asambleas comunitarias de trabajo. En términos concretos, la educación para la salud estaba dirigida sobre todo a las madres, se llevarían a cabo sesiones mensuales y se impartirían los siguientes temas de las acciones del Paquete Básico de Servicios de Salud:

- ▶ Suplemento alimenticio.
- ▶ Alimentación y salud.
- ▶ Saneamiento básico.
- ▶ Capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud.
- ▶ Adolescencia y sexualidad.

- ▶ Planificación familiar.
- ▶ Maternidad sin riesgo.
- ▶ Embarazo.
- ▶ Alimentación durante el embarazo y la lactancia.
- ▶ Parto y puerperio.
- ▶ El recién nacido.
- ▶ Lactancia materna.
- ▶ Cáncer de mama y cérvico uterino.
- ▶ El menor de un año.
- ▶ El mayor de un año.
- ▶ Vacunas.
- ▶ Diarreas.
- ▶ Vida suero oral.
- ▶ Parasitosis.
- ▶ Infecciones respiratorias agudas.
- ▶ Tuberculosis pulmonar.
- ▶ Hipertensión y diabetes.
- ▶ Prevención de accidentes.
- ▶ Manejo inicial de lesiones.

El reforzamiento de la oferta de servicios de salud se intentó por medio de programas regulares de las instituciones estatales de salud, para así disponer del personal, equipamiento, medicamentos y materiales para dar respuesta oportuna y suficiente.

La estrategia de reforzar los recursos con estos programas y no con un incremento en el gasto en salud llevó a una TMCA en la década de los noventa en el gasto programable del sector público en salud de 0.10%; por consiguiente, la TMCA de los recursos humanos (médicos y enfermeras) del Sistema Nacional de Salud fue de 1.7% y de los recursos físicos (consultorios, camas, quirófanos, gabinetes de radiología y laboratorios) de 0.9%.³⁸ Esto significó una reducción real en cuanto a gasto, disponibilidad de recursos humanos e infraestructura per cápita.

Política de vivienda

La política sobre vivienda y servicios fue mucho más activa en los ochenta que en los noventa. Mientras que en la primera década el gobierno tomaba parte activa para facilitar el acceso a la vivienda por considerarla un derecho social, en la segunda disminuyó su participación al enfocarse en adecuar los elementos de la política de vivienda: organismos públicos de vivienda, instituciones financieras y demandantes para que interactuaran por sí mismos, pues se consideró a la vivienda como un bien en el mercado.

Los mecanismos de apoyo en los primeros diez años se dieron a través de subsidios a la solicitud de créditos para vivienda de interés social, facilidades fiscales, fideicomisos para la adquisición de viviendas y algunos programas de apoyo a la construcción.³⁹

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988) hubo diversos programas de apoyo, tanto directos como indirectos. Entre los primeros estuvo el Programa de Vivienda de Acción Inmediata, anunciado en abril de 1983 y enfocado a las reservas territoriales, el apoyo emergente a la vivienda y el empleo, las reformas legales y las modificaciones al mecanismo de pagos de los créditos para vivienda de interés social.⁴⁰ Para el siguiente año se puso en marcha el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda, que buscó apoyar la construcción y el mejoramiento de la vivienda popular, estimular la producción de insumos y edificaciones comunitarias, extender cobertura de inversiones públicas y facilitar el acceso a la vivienda a la población de bajos recursos. Después, se establecieron planes anuales: el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda 1985 y los programas Nacional de Vivienda 1987 y 1988.⁴¹ A grandes rasgos, estos últimos dos programas

39. En 1983 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Banco Obrero constituyeron un fideicomiso para que 9,000 familias adquirieran viviendas ya construidas por el IMSS y que en ese tiempo las rentaban.

40. Las acciones más importantes fueron: la creación de la Subsecretaría de Vivienda, los apoyos a la autoconstrucción y al mejoramiento de la vivienda, la modificación al mecanismo de pagos a los créditos para vivienda de interés social, el apoyo al Programa Especial de Vivienda Obrera en el Distrito Federal y al programa piloto en los estados.

41. El Programa Nacional de Vivienda 1987 planteó el otorgamiento de 350,000 créditos: 180,000 para inmuebles terminados, 40,000 para vivienda progresiva, 80,000 para lotes con servicios y pies de casa y 50,000 para acciones de mejoramiento significativo. Además, estableció una desgravación hasta de 90% de las ganancias producidas por la enajenación de inmuebles destinados al arrendamiento. Para apoyar los objetivos del programa, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y la

contaban con objetivos mensurables, e incluían el abaratamiento de costos, la simplificación administrativa y algunos beneficios fiscales.

Existieron tres programas que de manera indirecta beneficiaban a la vivienda: el Programa Agropecuario para impulsar la Producción Agropecuaria (1984), que asignaría 17,600 millones de pesos a viviendas rurales; el Programa para la Protección del Salario y el Consumo Obreros (1984), que previó diversos proyectos de vivienda, y el Programa para la Construcción de Viviendas de Interés Social para Renta, que surgió de las negociaciones entre el Congreso del Trabajo y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, para determinar los nuevos salarios mínimos en 1984.

Además, el sector presentó algunas modificaciones en su marco jurídico: en 1984 se creó la Ley Federal de Vivienda, a fin de establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pudiera disfrutar de una vivienda digna y decorosa; en 1988 se instauró el Fondo Nacional para la Vivienda Rural, que formó parte del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo).

La mayoría de los apoyos se concentraron en la ciudad de México. En los ochenta se pusieron en marcha varios programas de vivienda, regularización de la tierra y desarrollo y urbanización; para la siguiente década los recursos disminuyeron y las acciones se dirigieron hacia los subsidios fiscales y las facilidades administrativas para la construcción de vivienda de interés social y la creación de un consejo asesor de vivienda para el Distrito Federal.⁴²

Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin) suscribieron un convenio de abaratamiento de materiales para la construcción. El Programa Nacional de Vivienda 1988 buscó terminar 301,982 viviendas, y entre sus acciones destacaron: la ampliación de la capacidad financiera del sector, la regeneración y regularización del suelo urbano, el aumento del número de casas para arrendamiento, la simplificación administrativa y el impulso a la construcción de vivienda para sectores medios. Asimismo, se concedieron estímulos al sector privado por su participación en el programa y se promovieron gravámenes a los predios ociosos. De esta manera, 85% de los recursos se canalizaría a inversiones fuera de las tres grandes zonas metropolitanas del país.

42. En abril de 1983 la Sedue dio a conocer el Programa de Vivienda de Acción Inmediata, enfocado a: las reservas territoriales, el apoyo emergente a la vivienda y el empleo y las reformas legales y modificaciones al mecanismo de pagos de los créditos para vivienda de interés social. En octubre de ese año inició el Programa de Desarrollo de la Ciudad de México y de la Región Centro, las orientaciones generales se refirieron a: la descentralización administrativa y la desconcentración industrial; el abastecimiento y uso racional del agua; el control en el uso del suelo; el ordenamiento de la viabilidad y el transporte; el control ambiental y protección ecológica; el saneamiento de la situación financiera del Distrito Federal y del Estado de México; la seguridad ciudadana, y el establecimiento de un sistema de información metropolitano para la planeación. En 1987, la Sedue y el Departamento del Distrito Federal (DDF) pusieron en marcha el programa Casa Propia, con el que se proporcionaría un total de

Al menos de manera parcial, la política de vivienda del sexenio 1982–1988 estuvo influida por los efectos de los sismos de 1985 en la ciudad de México. Dentro de estas medidas se llevaron a cabo algunos programas de reconstrucción,⁴³ se otorgaron facilidades fiscales para la adquisición de inmuebles en el caso de las personas que perdieron su vivienda y se recibieron créditos de instituciones internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), algunos bancos franceses y japoneses, para la reconstrucción de viviendas y servicios básicos.

En el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari (CSG, 1988–1994) hubo cuatro programas relacionados con la vivienda, el primero pretendió la desregulación o simplificación administrativa,⁴⁴ otros dos fueron de carácter genérico: el Programa Nacional de Vivienda 1990–1994, que buscó atender la demanda de vivienda, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, que intentó transformar el patrón de asentamiento humano. Por último, en 1992 se definió un programa más consistente, con propósitos medibles y con medidas concretas para alcanzar el objetivo: el Programa de Fomento y Desregulación Administrativa.⁴⁵ Por otra parte, en ese año, se reformó la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) para establecer la obligación de los patrones de depositar cada dos meses las apor-

50,000 millones de pesos a 25,000 jefes de familia para adquirir los inmuebles en los que residían como inquilinos. Se beneficiaría a titulares de contratos de arrendamiento y a quienes demostraran la posesión y arraigo en las vecindades, que tuvieran ingresos menores a 2.5 salarios mínimos y no poseyeran otra propiedad.

43. El Programa Renovación Habitacional Popular tenía el objetivo de construir, reconstruir, reparar o regenerar las viviendas que resultaron afectadas por los sismos del 19 y 20 de septiembre de ese año y cuyos predios se expropiaron. El programa beneficiaría a 41,750 familias y fue financiado con recursos del fisco, de la banca, de los organismos de vivienda y de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La Sedue y el DDF dieron a conocer el programa de reconstrucción de la unidad habitacional Nonoalco, Tlatelolco. Los sismos de septiembre dañaron 100 de los 102 edificios del conjunto urbano. El costo del proyecto lo cubrirían en 25% las compañías de seguros y el resto la Federación.

44. Se refiere al Programa de Simplificación Administrativa (1989), con el fin de eliminar las regulaciones excesivas y mejorar la eficiencia de las dependencias y los organismos públicos involucrados

45. Este programa contaba con la participación de los gobiernos federal y estatales, organismos de financiamiento, agrupaciones empresariales, bancos y otras instituciones relacionadas con el sector. Los propósitos eran construir 570,000 viviendas de interés social en los siguientes 14 meses; reducir de 25% a 10% los costos indirectos de la vivienda; crear una ventanilla única municipal para abreviar trámites; canalizar mayores recursos crediticios, con plazos de hasta 30 años; disminuir el impuesto notarial, y lograr un abastecimiento de materiales de construcción de buena calidad y a precios adecuados; todo esto en beneficio de familias de escasos recursos e ingresos medios.

taciones a ese fondo en instituciones de crédito.

En la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000) se contó con cuatro programas de vivienda, con la idea de integrar en los proyectos a las empresas privadas, las entidades públicas y la banca comercial. El primero se presentó en el marco de la crisis de 1994 y se echó a andar para generar empleos y construir viviendas.⁴⁶ El segundo fue la Alianza para la Vivienda que, con la participación de varias empresas constructoras y la banca, llevaría créditos y beneficios a favor de población de bajos ingresos. Los últimos dos programas fueron el Sectorial de Vivienda 1995–2000 y el Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda, que apoyarían la compra de 50,000 viviendas de interés social con el complemento de enganche, para trabajadores con ingresos de 1.5 a tres salarios mínimos, y con la convocatoria a las instituciones bancarias y sociedades financieras para la asignación de recursos.

En lo que respecta al financiamiento de estas acciones, desde el sexenio 1982–1988, se contó con la intervención de las instituciones financieras internacionales (IFI). De 1983 a 1988 los recursos provinieron internamente del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos o de bancos privados nacionales y posteriormente también de bancos japoneses interesados en el apoyo a las ciudades de Monterrey y México.⁴⁷ El papel de las IFI fue más determinante desde el gobierno de CSG. En general, los apoyos financieros del BM y el BID se dedicaron a obras de agua potable y alcantarillado y, en menor medida, a la construcción de viviendas de interés social.⁴⁸ No obs-

46. Este programa canalizaría 31,500 millones de unidades de inversión (UDI) para reestructurar alrededor de 250,000 créditos hipotecarios, apoyar la construcción de vivienda de interés social y generar 200,000 empleos en el segundo semestre de 1995. El gobierno otorgaría a los bancos un financiamiento con un interés real de hasta 4% a cambio del compromiso de agilizar las reestructuraciones hipotecarias y mantener las tasas.

47. Para mayor información del tema de financiamiento a la vivienda VÉASE EL APARTADO DE LA POLÍTICA CREDITICIA EN EL SUBTÍTULO SECTOR SERVICIOS.

48. Algunos ejemplos de estos apoyos financieros son: en 1983 se suscribió crédito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para obtener recursos por 100.3 millones que se destinarían a financiar obras de agua potable y alcantarillado en diversas ciudades del país; en 1988 el BM autorizó crédito por 300 millones de dólares a un plazo de 15 años, incluidos cinco de gracia, y una tasa de interés anual de acuerdo con el costo de los créditos para la construcción de 300,000 viviendas de 1988 a 1993; en 1992 el BID convino un crédito con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por 200 millones de dólares para mejorar y expandir el abastecimiento de agua potable y alcantarillado, con plazo de 25 años, seis de gracia, y una tasa de interés variable semestralmente, y por último en 1999

tante las medidas que se dedicaron a los servicios de agua o eléctricos en relación con las instituciones financieras internacionales, las acciones federales en estos temas fueron escuetas. Algunos indicios de atención fueron los programas de electrificación en zonas rurales y agua potable que se iniciaron con la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y después fueron continuados por la Comisión Federal de Electricidad y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), el Programa Solidaridad y, en 1996, el Programa Hidráulico 1995–2000, a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Esta baja participación federal pudo haber sido influida por la descentralización de 1983, que surgió de un acuerdo con el que la Sedue transferiría a los estados y municipios los programas y recursos para la construcción y operación de los sistemas de agua potable, drenaje, desalación y alcantarillado.

Así como en la educación, salud y alimentación, la vivienda estuvo incluida en los objetivos del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) 1990–1994. El discurso fue integral, consciente de la problemática de la vivienda; sin embargo, al momento de definir las líneas de acción, estas fueron puntuales y de poco alcance. En materia de vivienda, el Pronasol se propuso acentuar el fomento de la autoconstrucción y el pie de casa, para lo que asignó varias tareas como: fraccionar terrenos para la vivienda y titularlos; ampliar y fortalecer los programas de regularización de predios urbanos; promover los mecanismos de acceso al crédito de vivienda para los grupos más necesitados en condiciones accesibles al ingreso de cada persona, para construir y remodelar, y reorganizar las instituciones del sistema de vivienda.

Después, en el Programa de Educación, Salud y Alimentación no se incluyó el tema de la vivienda, lo que puede señalar el grado de focalización de la política social en el sexenio de EZP.

SINOPSIS

En los ochenta y noventa la política de vivienda tuvo dos conceptos: en el primero se concibió la vivienda como un derecho social y en el segundo

se percibió más como una mercancía, de ahí que las acciones de los organismos públicos, se encaminaran a funcionar como intermediarios entre los demandantes y la banca. Además de esta situación desfavorable para los grupos de menores ingresos, se debe considerar que el acceso a la vivienda es de por sí difícil en un contexto en el que el empleo se ha desarrollado sobre todo en actividades no reguladas en la práctica por la legislación laboral y que, en la mayoría de los casos, implica la carencia de prestaciones sociales de vivienda.⁴⁹

A pesar de la preferencia por la estrategia de apoyo a la vivienda a través del otorgamiento de créditos, la realidad estadística mostró que el crédito a la vivienda otorgado por los organismos del sistema fue disminuyendo a una tasa media anual, en la década de los noventa, de -18%. De la misma manera, la inversión ejercida por estas instituciones en el mismo periodo cayó 0.32% anualmente.⁵⁰ Parte de esto se debe a que la distribución de los recursos para la vivienda se fueron concentrando cada vez más en la banca privada, de ahí que apoyos como los del Fonhapo hayan disminuido y probablemente, por ello, también la proporción de familias pobres atendidas en los programas nacionales.

Política de medio ambiente

Gran Bretaña necesitó la mitad de los recursos del planeta para alcanzar su prosperidad; ¿cuántos planetas necesitará un país como la India..?

MAHATMA GANDHI, AL PREGUNTÁRSELE SI INDIA ALCANZARÍA

EL NIVEL DE VIDA BRITÁNICO

Si bien desde los años ochenta los problemas ambientales han sido considerados y los discursos gubernamentales han reflejado tales preocupaciones, no fue sino hasta los noventa que se generaron estrategias articuladas para enfrentarlos.

49. Como podrían ser el Infonavit, el Fonhapo, el Fondo de Vivienda del ISSSTE, FOVI-Banca y los organismos estatales.

50. Datos de la Secretaría de Desarrollo Social, en *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, op. cit.*

Esto no significa que las acciones para la protección del medio ambiente en los ochenta hayan sido nulas sino que se dieron en proporción menor y sin la preocupación ecológica como móvil principal. En otras palabras, la mayoría de las medidas con repercusión positiva en el medio ambiente se debieron a efectos colaterales de diversos programas de desarrollo agropecuario y de desarrollo urbano.

Las iniciativas en el medio ambiente durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988) estuvieron focalizadas a la problemática de la ciudad de México, principalmente durante el periodo 1985–1988. El primer programa de este tipo se puso en marcha en 1985, con el nombre de Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal; a este le siguió otro (coordinado también por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) que planteó 100 acciones ecológicas para 1987 y 1988.⁵¹ Dentro de los programas que tenían otras prioridades pero que, por medidas secundarias o efectos colaterales, impulsaron la protección del medio ambiente se encuentran los de desarrollo urbano del Distrito Federal, los de vivienda y los que buscaron la descentralización.⁵²

Para las administraciones de Carlos Salinas de Gortari (CSG, 1988–1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (EZP, 1994–2000) el número de programas disminuyó. Si bien los nombres evocaron directamente la preocupación ambiental y sugirieron una atención particular y mayor planeación, siguieron siendo escasos. Para 1990 se pusieron en marcha el Programa Nacional de Protección al Medio Ambiente 1990–1994 y el Programa de Rescate de Xochimilco.⁵³ En

51. El Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal se centró en la aplicación de medidas correctivas para abatir la migración a la ciudad de México, como por ejemplo, fortalecer la infraestructura urbana de las ciudades medias, lo que facilitaría la descentralización del país. Por otro lado, el programa de 100 acciones ecológicas basó sus acciones en el combate a la contaminación por fuentes móviles y fijas (industrias y servicios), agroquímicos, detergentes y sustancias y materiales peligrosos.

52. El Programa General para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987 persiguió, entre diversos objetivos, dos ligados a la problemática del medio ambiente: limitar el crecimiento mediante la aplicación de políticas para desconcentrar las industrias contaminantes y conservar el medio ambiente, a través del mejoramiento de las condiciones ecológicas con la consolidación de parques urbanos, jardines y plazoletas y el rescate y forestación de barrancas y sierras. De un sinnúmero de medidas aisladas y de programas, con el fin de apoyar la descentralización, en 1998 destaca el programa de financiamiento especial para las empresas que se trasladaran fuera de las áreas metropolitanas del país (México, Guadalajara y Monterrey) a ciudades fronterizas, puertos industriales y ciudades intermedias. Las empresas beneficiarias aportarían 20% del costo del cambio.

53. El Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente reconoció como objetivo general la

CUADRO 4.5

Situación de los principales recursos naturales en México 1993–1998

Recursos	Unidad de medida	1993	1998	TMCA
Forestal	Millones de m ³	2,471	2,355	-0.95
Petróleo	Millones de barriles	64,516	58,683	-1.88
Agua	Millones de m ³	3,217	4,554	7.2
Contaminación del aire por emisiones primarias	Miles de toneladas	37,238	41,993	2.43
Contaminación del suelo por residuos sólidos municipales	Miles de toneladas	27,698	35,181	4.9
Contaminación del agua	Millones de m ³	18,015	19,705	1.81
Erosión de suelos	Miles de toneladas	548,252	663,644	3.89

SIGLA: **TMCA**: Tasa media de crecimiento anual.

1996 se iniciaron el Programa Hidráulico 1995–2000, que procuraba la disponibilidad del agua y la promoción de un mejor aprovechamiento del recurso, y el Programa Forestal y de Suelo 1996–2000, con el objetivo de aprovechar mejor los recursos silvícolas y contrarrestar el deterioro de suelo.

El financiamiento de la política ambiental se acentuó en el periodo 1990–1994 y los recursos provinieron del Banco Mundial, varios bancos japoneses y el Banco Interamericano de Desarrollo, ordenados según su participación. Los préstamos de Japón se dedicaron sólo a la problemática ambiental del Valle de México;⁵⁴ en cambio, los de las instituciones financieras internacionales (IFI) se aplicaron a diversos objetivos y sin acotar los recursos a alguna entidad.⁵⁵ En etapas previas o posteriores a los primeros cuatro años de los

conciliación entre el crecimiento económico y el restablecimiento de la calidad del ambiente, al promover la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

54. Los objetivos de los financiamientos japoneses han sido diversos, por ejemplo, en 1990 el crédito se destinó a mejorar la calidad del aire de la ciudad de México; en 1992, para apoyar la reforestación en la ciudad de México; en 1994, a programas anticontaminantes de las empresas pequeñas y medianas, y para 1996, los recursos se utilizaron para un plan de saneamiento de la cuenca del Valle de México.

55. Algunos ejemplos de los objetivos de los préstamos de las IFI fueron apoyar programas de: reforestación, rescate y conservación ecológica, protección al ambiente en la zona norte fronteriza, recolección y tratamiento de desechos y proyectos de energía renovable para la agricultura y conservación de los recursos naturales.

CUADRO 4.6

Producto interno bruto ecológico 1993–1998

	CTADA	PINE	PIB	PINE/PIB
1993	134,933	1'007,875	1'256,196	80.2%
1994	147,936	1'142,660	1'420,159	80.5%
1995	198,247	1'427,930	1'837,019	77.7%
1996	258,890	1'993,603	2'525,575	78.9%
1997	338,428	2'512,340	3'174,275	79.1%
1998	408,478	3'039,215	3'844,917	79.0%

Nota: Cifras en millones de pesos corrientes.

SIGLAS: **CTADA:** costos totales por agotamiento y degradación ambiental. **PIB:** producto interno bruto.

PINE: producto interno neto ecológico.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. *Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México, 1993–1998*, INEGI, México, 2000, p.14.

noventa también existió apoyo económico por estas instituciones pero, en menor medida, con un patrón similar al que se dio en el sector vivienda.

Además de los mecanismos de financiamiento, la política ecológica utilizó, aunque de manera marginal, las negociaciones sobre deuda externa a inicios del mandato de CSG. La dinámica consistió en el canje de deuda por inversiones a proyectos de protección al medio ambiente y recursos naturales a través de *swaps*.

Durante las dos décadas el tema del medio ambiente fue apoyado por la creación de algunos organismos para regular o instrumentar medidas sobre los recursos naturales. En 1985 se creó la Comisión Nacional de Ecología, que analizaría y propondría soluciones para los problemas ecológicos; 11 años después se instituyeron el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para promover acciones a favor de la conservación y el desarrollo sustentable de esas zonas, y el Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Urbano, que buscó la participación ciudadana en los esfuerzos de reordenamiento territorial de asentamientos humanos. Por último, en 1999 se creó la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.

Este tipo de disposiciones que trataron de conformar un marco que regular la problemática ambiental también se empezó a abordar en el ámbito internacional, con la convicción de que los efectos negativos del ritmo de producción y el descuido o inconciencia ecológica no eran exclusivos de los causantes.

En este contexto, surgió el Protocolo de Kioto, que en México se aprobó en septiembre de 2000 y que tuvo por objetivo luchar contra el cambio climático mediante una acción internacional de reducción de las emisiones de determinados gases de efecto invernadero, responsables del calentamiento del planeta.⁵⁶ En el protocolo, las partes se comprometían a reducir las emisiones de gas de efecto invernadero en al menos 5% con respecto al nivel de 1990 durante el periodo 2008–2012. Para el periodo posterior a 2008, se pretendían presentar los progresos en los compromisos hasta el año 2005 y facilitar las pruebas correspondientes. El contenido de lo que llegaría a ser el Protocolo de Kioto estuvo en negociaciones desde 1992, con el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Sin embargo, comenzó a desvanecerse debido a la indiferencia de Japón y la negativa de Estados Unidos de participar, pues argumentaron que el protocolo fue poco realista y no contó con fundamentos científicos.

En cuanto a las medidas independientes, hubo escasas regulaciones en la prevención de los efectos de la economía sobre el medio ambiente, así como de aquellas que se encargaran de subsanar los deterioros.

Entre las regulaciones preventivas, se ubicaron las siguientes: en 1987 se otorgaron estímulos fiscales a personas físicas o morales que adquirieran sistemas o equipos de control y prevención de contaminación ambiental; en 1993 se publicó un decreto con el fin de promover la creación de parques y zonas industriales en el país, para dar mayor congruencia a la disposición y explotación de los recursos naturales y físicos y promover la desconcentración de la planta industrial; en 1996 la Secretaría de Comercio y Finanzas (Secofi) estableció regulaciones no arancelarias para el ingreso de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, y en 2000 la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) modificó la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, en busca de incorporar los conocimientos y valores ecológicos en la educación básica y la socialización de proyectos de desarrollo sustentable, así como propiciar la participación de los medios de comunicación en el fortalecimiento de la conciencia ecológica.

56. El Protocolo de Kioto se aplica a las emisiones de seis gases de efecto invernadero: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y afluoruro de azufre (SF₆).

De las acciones para subsanar los efectos del deterioro ecológico, se encuentran los proyectos financiados por las IFI, como el de saneamiento de la cuenca del Valle de México, diversos programas para reducir la contaminación ambiental del Distrito Federal, la expulsión de industrias contaminantes de la ciudad de México, la reforestación en áreas que fueron sobreexplotadas, los proyectos de restauración de las hectáreas dañadas, la reducción temporal de los precios en productos de Petróleos Mexicanos con menor impacto ecológico, entre otros.

A raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Semarnap y la Secofi han emitido reglas, algunas veces temporales, para regular el comercio exterior y, en específico, el juego de sanciones *antidumping* que se avalan por los supuestos efectos negativos a los recursos naturales para el bloqueo del comercio. En este tipo, por mencionar un ejemplo, está el del caso del atún mexicano de exportación a Estados Unidos. Debido a esta situación, en 1996 la Semarnap anunció el cese de la participación del país en el convenio voluntario de conservación del delfín, ya que persistía el embargo a las exportaciones atuneras mexicanas por Estados Unidos, y en 1998 la Semarnap publicó una norma en la que estableció una tasa máxima de 1.5 delfines por lance en la captura incidental.

SINOPSIS

En la década de los ochenta, la política ambiental fue vaga y centralizada en la problemática de la ciudad de México. Para los siguientes diez años se iniciaron los discursos con eje en “la explotación racional de los recursos” (CSG) y “el crecimiento sustentable” (EZP). Aunque en los últimos cinco hubo más acciones para la prevención de los efectos negativos al medio ambiente, gran parte de estas se dedicó a subsanar los efectos del deterioro. Esta preocupación discursiva respondía a una situación ambiental cada vez más preocupante, tanto mundial como local, y a una mayor fuerza de la corriente de sustentabilidad, caracterizada por su visión de largo plazo y compromiso con las nuevas generaciones.

Si bien el estímulo y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental y el número de áreas naturales protegidas en México fueron en aumento en el sexenio de EZP, esto no fue suficiente para mitigar los

resultados ecológicos desfavorables.⁵⁷ Algunos ejemplos de esta situación indican que los costos por agotamiento y degradación ambiental se cuantificaron en 10.7% del producto interno bruto (PIB) en 1993 y 10.6% en 1998, en tanto que los costos del producto interno neto ecológico (PINE) fueron de 19.8% en 1993 y de 21% en 1998, lo que significa que, descontando la degradación ecológica el PIB real (PINE), en 1998 debió ser 79% del registrado.

Política social de los programas Nacional de Solidaridad y de Educación, Salud y Alimentación⁵⁸

Las estadísticas de la pobreza son personas con lágrimas secas.

ISMAIL SERAGELDIN

163

Para el seguimiento de la política social es indispensable resumir los programas Nacional de Solidaridad (Pronasol) y de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), puesto que, desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994), buena parte de las medidas de la política social provinieron de ellos, a diferencia de la década de los ochenta, en la que las acciones de cada objetivo social (salud, alimentación, educación, seguridad social, cultura y deporte) se programó de manera independiente.

El Programa Nacional de Solidaridad 1990–1994

El Pronasol tuvo su origen en el Plan Nacional de Desarrollo 1988–1994 que incluía como objetivo el mejoramiento productivo del nivel de vida a través de cuatro líneas estratégicas; una de ellas, la erradicación de la pobreza. Para este fin, se consideraba al Pronasol como “el instrumento creado por

57. VÉANSE LOS CUADROS 4.5 Y 4.6.

58. Para un mayor análisis y profundidad de la política social remitirse a: Valencia, Enrique; Ana María Tepichín y Mónica Gendreau (coords.) *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, ITESO/UIA/Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2000.

el Gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales”.⁵⁹ Los objetivos fundamentales del programa fueron:

- ▶ Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.
- ▶ Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
- ▶ Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

El programa consideraba tres destinatarios: los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos. Tenía como áreas de atención: la alimentación, la regularización de la tierra y vivienda, la procuración de justicia, la apertura y el mejoramiento de espacios educativos, la salud, la electrificación de comunidades, el agua potable, la infraestructura agropecuaria y la preservación de los recursos naturales. Lo anterior se llevaría a cabo mediante proyectos de inversión recuperables, tanto en el campo como en la ciudad, y los criterios generales de política que regirían estas acciones de combate a la pobreza extrema serían:

- ▶ Asignar mayores proporciones presupuestales para conseguir los objetivos.
- ▶ Extender a toda zona indígena los programas de desarrollo y participación de los beneficiarios.
- ▶ Diseñar y ejecutar las acciones con la participación y corresponsabilidad de los grupos involucrados.
- ▶ Comprometer la participación de los tres niveles de gobierno, mediante las contrapartidas estatales a las aportaciones federales.
- ▶ Movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema, con la colaboración directa de asociaciones, organizaciones so-

ciales, gremiales y ciudadanas.

- Impulsar la participación activa de las mujeres y los jóvenes.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación 1997–2000

El Progreso tuvo como objetivo promover las acciones intersectoriales en cada una de las tres áreas, hacia las familias que vivieran en pobreza extrema, para fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo nacional.

Los recursos otorgados al Progreso se consideraban como un subsidio federal, por lo que se supeditaban a lo estipulado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El Progreso fue un programa centralizado, ya que las políticas y normas generales eran definidas en el ámbito federal y este nivel de gobierno era el responsable de aportar los recursos y dar seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos. En la operación del programa participaron las secretarías de Desarrollo Social (Sedecol), de Educación Pública y de Salud y, en los estados, los gobiernos de las entidades federativas, los que fueron los responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud, así como de la operación de los componentes del programa. Por otro lado, el Progreso incluyó también la participación social, a través de las asambleas comunitarias. Las acciones se sustentaron en cinco objetivos principales:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de familias en pobreza extrema, en particular de los grupos más vulnerables.
- Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar de los alumnos no fuera afectado por enfermedades o desnutrición ni porque tuvieran la necesidad de realizar labores que dificultaran su asistencia escolar.
- Procurar que los jefes de la familia dispusieran de los medios y recursos suficientes para que sus hijos completaran su educación básica.
- Inducir la responsabilidad y participación de los integrantes de las familias para mejorar la educación, salud y alimentación de los niños y jóvenes.
- Promover la participación y el respaldo comunitario.

CUADRO 4.7

Componentes del Programa de Educación, Salud y Alimentación						
	BENEFICIARIOS PROGRESA			ACCIONES POR COMPONENTE		
	Familias (miles)*	Municipios	Localidades	EDUCACIÓN		SALUD****
				Becas proporcionadas**		Paquetes de útiles escolares (miles)***
				Número (miles)	Monto (millones de pesos)	
1997	300.7	456	10,769	321.9	84.9	85.8
1998	1,595.6	1,743	40,906	1,299.0	703.7	829.3
1999	2,306.3	2,155	53,055	2,192.6	2,478.6	1,435.9
2000*****	2,560.0	2,156	53,173	2,480.5	3,681.6	1,522.7

Nota: Debido al redondeo de cifras, la suma de los parciales puede no coincidir con el total.

* A las que se les dio al menos un apoyo monetario en el año.

** Los hijos de las familias incorporadas al Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en los meses de noviembre y diciembre empezaban a recibir becas educativas y hasta el bimestre enero-febrero del siguiente año. Para 1998, la cifra incluyó el monto de becas y paquetes de útiles.

Las acciones del Progresá en educación, salud y alimentación tuvieron una estrecha vinculación y se aplicaron a través de tres tipos de ayuda: los apoyos educativos para facilitar que niños y jóvenes cursaran la educación básica, la atención a la salud de todos los miembros de la familia con un enfoque preventivo y los recursos para mejorar el consumo alimenticio y estado nutricional de la familia.⁶⁰

El Progresá fue un programa focalizado que buscaba detectar y beneficiar a las familias más pobres y, en virtud de que los recursos para combatir la pobreza eran escasos, se planteó como imprescindible que se beneficiaran quienes más lo necesitaban.

Para identificar a las beneficiarias se debía pasar por tres etapas: una focalización geográfica, en la que se determinaba las localidades con mayor marginación y se verificaba su acceso a los servicios de educación básica y salud; la recolección de información socioeconómica de cada hogar, a modo de censo, con la que se seleccionaban a las familias, y la opinión de una asamblea de la comunidad para la depuración o sugerencia de inclusión de otras familias.

60. Las acciones particulares para cada uno de los componentes se profundizan en la sección correspondiente.

		ALIMENTACIÓN		
Consultas anuales (miles)	Promedio de consultas anuales (miles)	Suplementos alimenticios (millones de dosis)*****		Transferencia monetaria a las titulares (millones de pesos)
		Menores de cinco años	Mujeres embarazadas y en lactancia	
		2.7	2.3	64.8
5,219.7	435.0	153.5	98.8	790.7
16,317.3	1,359.8	372.8	171.0	2,711.5
19,255.3	1,604.6	274.5	119.6	3,753.9

*** Los repartidos por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) a becarios del Progreso.

**** Las cifras para 1997 no están disponibles.

***** La disminución de los suplementos alimenticios en 2000 en relación con los del año anterior, se debió a que al cierre del ejercicio de 1999 las clínicas contaban con excedentes en sus inventarios.

***** Cifras estimadas con base en el presupuesto autorizado.

Fuente: Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación.

Durante la primera etapa de focalización se excluía de antemano la población urbana. Para definir a las localidades con mayor nivel de marginación se consideraron distintos indicadores, como los porcentajes de la población analfabeta de 15 años y más, de viviendas sin agua, sin drenaje, sin electricidad y con piso de tierra, de la población ocupada en el sector primario, y del número promedio de ocupantes por cuarto. Una vez determinadas las localidades con este método, se continuaba con la focalización, considerando sólo aquellas que tenían condiciones de accesibilidad a los servicios de educación y salud.⁶¹

Después de haber acotado las localidades de alta marginación, se identificaban las familias beneficiarias a través de las características socioeconómicas del hogar y de los miembros, que se consideraban factores de la pobreza extrema. Los factores se derivaron de la estructura del hogar, las características individuales, la ocupación, los ingresos de los miembros del hogar, los

61. Las localidades que no disponían de centros de educación o salud públicos se consideraban con acceso a ellos en función de la distancia entre ambos. Por ejemplo, una localidad tenía accesibilidad a centros de educación si la escuela más cercana estaba ubicada a cinco kilómetros, si era primaria, o a diez kilómetros, si era secundaria.

apoyos de diversos programas sociales,⁶² la migración, los servicios de salud y la salud de los miembros del hogar, las características de la vivienda y el uso de tierra y animales.⁶³

Por último, la titular de cada familia beneficiaria se asignaba, por lo general, a la madre y la continuidad del apoyo dependía de la asistencia de los miembros de la familia a los centros de salud y, en el caso de los niños y jóvenes becados, a clases.

62. El apoyo por parte del Progreso tenía que ser el único que la familia o sus miembros recibían.

63. Algunos de los factores de la encuesta derivan en variables que no indican el nivel de vida o pobreza como: el nivel de dependencia, el número de niños entre cero y 11 años y de integrantes discapacitados, la ocupación del jefe del hogar y la edad del jefe del hogar.

Anexo. Reducción del estado mexicano, por ramas y fechas*

169

No es una cuestión del estado o del mercado: cada uno tiene un amplio e irremplazable papel.

BANCO MUNDIAL. *WORLD DEVELOPMENT REPORT 1991*

* La siguiente información fue obtenida de la base de datos de Aguirre Reveles, Rodolfo. *México. 20 años de política económica, 1980-1999*, CD-rom, ITESO/Simorelos-Conacyt/SAPRIN, Guadalajara, 2000. Se advierte que en más de algún caso se cataloga a la empresa paraestatal cuando se anuncia su venta o liquidación aunque puede ser posterior su finiquito o adjudicación a particulares.

Nota: la clasificación de las paraestatales dentro de las XIX ramas y sus correspondientes divisiones se realizó conforme a la clasificación utilizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el Sistema de Cuentas Nacionales. Aunque en algunos de los casos sin importar la naturaleza de la paraestatal se la clasificó según su objetivo de creación. Por ejemplo: los fideicomisos estrictamente forman parte de la rama de servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler, pero se les clasificó según con lo que estuvieran dirigidos.

Anexo1980-1985

DISOLUCIÓN/LIQUIDACIÓN (◐)

PRIVATIZACIÓN (◑)

1980-1985

División	1980	1981	1982
Agropecuaria, silvicultura y pesca			
Minería			
Industria manufacturera			
I. Productos alimenticios, bebidas y tabaco			
II. Textiles, prendas de vestir e industria del cuero			
III. Industria de la madera y productos de madera			
IV. Papel, productos del papel, imprentas y editoriales			
V. Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos del caucho y plástico			
VI. Productos de minerales no metálicos (excepto derivados del petróleo y carbón)			
VII. Industrias metálicas básicas			
VIII. Productos metálicos maquinaria y equipo			

1983	1984	1985*
• UNPSA		<ul style="list-style-type: none"> • Fideicomisos para la Campaña Nacional contra la Garrapata. • Fomento de la Ganadería de Exportación. • Capacitación Forestal Campesina. • Frutas Cítricas y Tropicales. • Otorgamiento de becas a campesinos candelilleros. • Comisiones Río Fuerte y Río Grijalva.
• CNIA**		<ul style="list-style-type: none"> • Productos Industrializados del Café. • Promotora Industrial del Café. • Sales de Zacatecas. • Promotora Agroindustrial del Henequén.
		<ul style="list-style-type: none"> • 99 dependencias administrativas de Pemex (gerencias, superintendencias y unidades diversas).

Anexo

1980-1985

1980-1985 (cont.)

División	1980	1981	1982
XIX. Otras industrias manufactureras			
Construcción			
Electricidad, gas y agua	• Programa de electrificación para zonas marginadas del medio rural.		
Comercio, restaurantes y hoteles			
Transporte, almacenaje y comunicaciones			
Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler			
Servicios comunales, sociales y personales	• Programa Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria.		

* En febrero de 1985, el gabinete económico acordó un programa de ajustes presupuestales, que incluyó la venta, liquidación, fusión o transferencia de 236 organismos, empresas paraestatales o fideicomisos. Con esta decisión se profundiza el proceso de reducción del estado que a continuación se describe en sucesivas columnas.

** En sustitución de la CNIA y la UNPASA se creó la empresa denominada Azúcar, SA de CV.

1983	1984	1985
		• Venta del Grupo Estatal Nacional Hotelera.
		► 25 empresas aseguradoras, industriales y de servicios que pertenecían a la banca nacionalizada.

SIGLAS

CNIA: Comisión Nacional de la Industria Azucarera.

Pemex: Petróleos Mexicanos.

UNPASA: Unión Nacional de Productores del Azúcar.

Anexo

1986-1991

DISOLUCIÓN/LIQUIDACIÓN (◀)

PRIVATIZACIÓN (▶)

1986-1991

División	1986	1987	1988
Agropecuaria, silvicultura y pesca	<ul style="list-style-type: none"> • Granja Buenagua. 	<ul style="list-style-type: none"> • Productos Pesqueros peninsulares. • Sardineros Mexicanos. • Palangreros Mexicanos del Pacífico. • Atuneros Mexicanos. • Escameros Mexicanos del Pacífico. • Escameros Mexicanos del Golfo. • Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos. • Productos Pesqueros de Mazatlán. • Productos Pesqueros de La Paz. • Productos Pesqueros Mexicanos. 	
Minería	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Minera Comonfort. • Compañía Minera La Unión. • Sociedad de Desarrollo Minero e Industrial. • Sociedad de Explotación, Desarrollo y Explotación Minera Mexicana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compañía Minera Central. 	
Industria manufacturera			
I. Productos alimenticios, bebidas y tabaco	<ul style="list-style-type: none"> • Ingenio Nueva Zelanda. • Ingenio Estipac. • Industrial Cañera. ▶ Distribuidora San Lorenzo. ▶ Refrescos y Alimentos Garcí-Crespo. • Servicios Agrícolas Cañeros. • Manantiales de San Lorenzo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Trigo Industrializado Conasupo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Oaxaca (filial de Conafrut). ▶ Se anuncia la privatización de 16 ingenios azucareros. ▶ Ingenios La Concepción, El Higo y Mahuixtlán. • Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos.
II. Textiles, prendas de vestir e industria del cuero			
III. Industria de la madera y productos de madera		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Resinera Ejidal de Michoacán. ▶ Grupo Atenquique (cinco empresas). 	<ul style="list-style-type: none"> • Productos de Maderas Finas. • Fideicomiso para Crédito a La Forestal. • Nitrocelulosos Industriales de México. • Productos Forestales de la Tarahumara.
IV. Papel, productos del papel, imprentas y editoriales	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bolsas de Papel Guadalajara. ▶ Bolsas y Artículos de Papel. 		

1989	1990	1991
<ul style="list-style-type: none"> • FOIR. 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios Ejidales. • Fideicomiso para la Investigación, el Cultivo y la Comercialización del Hule Natural. • Comisión Nacional de Cacao. • Comisión Nacional de Fruticultura. • Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. • Desarrollo Industrial del Café Mexicano. • Empresas Pesqueras del Balsas. • Fideicomiso a los Institutos Nacionales de Investigaciones Agrícolas, Forestales y Pecuarias. • Impulsora Guerrerense del Cocotero. ▶ Pesquera del Pacífico. ▶ Productos Pesqueros de Topolobampo, de Sinaloa, de Matancitas, de Alvarado, de Campeche, de Yucaolpetén y de Michoacán. ▶ Tabacos Azteca (filial de Tabacos Mexicanos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentos Balanceados de México. • Fideicomiso Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. • Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera. • Productos Forestales Mexicanos.
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Compañía de Real del Monte y Pachuca. ▶ Compañía Minera de Cananea. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nueve plantas de la Iconsa. ▶ Algodonera Comercial Mexicana. • Refrigeradora de Tepepan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aceitera Guerrero. • Industrias de Agricultores. • Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan. ▶ Empresa Fidepal (Palma). ▶ Albamex. • Tabamex. ▶ Planta de Metionina de Cosoleacaque, Veracruz, de Albamex. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Albamex (en su totalidad).
		<ul style="list-style-type: none"> • Cordemex.
<ul style="list-style-type: none"> • Celulosa del Pacífico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Forestal Vicente Guerrero. 	<ul style="list-style-type: none"> • Productos Forestales Mexicanos. • Astilleros Unidos de Guaymas. • Astilleros Unidos.

Anexo

1986-1991

1986-1991 (cont.)

División	1986	1987	1988
V. Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos del caucho y plástico	<ul style="list-style-type: none"> • Compañía Carbonera de la Saucedá. • Quimisolmex. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 98.6% acciones de Poliestireno y Derivados. 	<ul style="list-style-type: none"> • DINA. ▶ 80% de Cloro de Tehuantepec. • Azufrera Limota. • Industrias Flir. ▶ Mexicana de Ácido Sulfúrico.
VI. Productos de minerales no metálicos (excepto derivados del petróleo y carbón)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Embotelladora Garcí-Crespo. 		<ul style="list-style-type: none"> • Minerales Tratados. • Lavandería del Balsas y de Minerales Submarinos del Balsas. • Minerales Mexicanos Mayaqui. • Vitrium. ▶ Temex.
VII. Industrias metálicas básicas			
VIII. Productos metálicos maquinaria y equipo	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles. ▶ Centrifugas Broadbend Interamericana. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 19% del capital social de Turbinas y Equipos Industriales. ▶ 5% acciones de Dina Camiones. ▶ 8% Dina Camiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fábrica Nacional de Máquinas y Herramienta.
XIX. Otras industrias manufactureras*	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Manufacturas Gargo. • Promotora Industrial del Balsas. 		
Construcción	<ul style="list-style-type: none"> • Clemex Ingeniería. • Proyecta Ingeniería y Construcciones. • Urbanizadoras: de Celaya, del Yaqui, Manzaneros, de los Paraísos, del Valle y Loma Sol. • Inmuebles y Condominios. • Constructora La Hacienda. ▶ 40% de la participación accionaria de las empresas: Cementos Anáhuac del Golfo, Ceser, Navicement y Materias Primas Anáhuac del Golfo. 		<ul style="list-style-type: none"> • Distribuidora de Materiales del Balsas.
Electricidad, gas y agua			
Comercio, restaurantes y hoteles	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hotel Aristos Cancún e Ixtapa. ▶ Villas El Presidente Garza Blanca. ▶ Condominios KinHa. ▶ Restaurant Focolare. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dos empresas de turismo. 	

1989	1990	1991
<ul style="list-style-type: none"> • Laboratorios Biológicos Mexicanos. • Productos Químicos Vegetales Mexicanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Petroquímica de México. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Convocatoria para la venta de dos unidades del complejo industrial Pajaritos.
	<ul style="list-style-type: none"> ► AHMSA. 	<ul style="list-style-type: none"> • División de Sidermex para facilitar su venta. • Internacional de Aceros. • Sidermex International, Inc. • Sidermex, SA de CV. ► Paquete siderúrgico AHMSA-Monclova. ► Paquete siderúrgico: Servicios Siderúrgicos Integrados, Servicios Minero Metalúrgicos de Occidente y la planta Sicartsa I. • Ferroaleaciones de México.
<ul style="list-style-type: none"> ► 100% de las acciones de DINA Autobuses, Plásticos Automotrices y DINA Motores. ► El resto accionario de DINA Camiones. 		
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción y Desarrollo Industrial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compañía Continental de Películas. • Corporación Nacional Cinematográfica. • Corporación Nacional Cinematográfica de Trabajadores. • Nuevas Distribuidoras de Películas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo para la Industria Asociada. • Películas Mexicanas.
	<ul style="list-style-type: none"> • Fraccionadora de Tijuana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Edificios Juárez.
		<ul style="list-style-type: none"> • Fondo de Inversiones para Agua Potable y Alcantarillado.
<ul style="list-style-type: none"> ► 25 supermercados de Diconsa. ► Desincorporación de 589 establecimientos comerciales medianos (Cona-super). 		<ul style="list-style-type: none"> • Fideicomiso para Obras en Materia de Relaciones Internacionales.

Anexo

1986–1991

1986–1991 (cont.)

División	1986	1987	1988
Transporte, almacenaje y comunicaciones	<ul style="list-style-type: none">► Transportes Garci-Crespo.• Fletes Mar.• Fletes Marsa.	<ul style="list-style-type: none">• Siete empresas de radiodifusión.	<ul style="list-style-type: none">• Equipos y Servicios de Transporte.• Servicios Portuarios y Marítimos Ignacio L. Vallarta, de Baja California Sur y de Tuxpan.• Servicios Turísticos y Portuarios Cabo San Lucas.► Mexicana de Autobuses (de DINA).
Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler	<ul style="list-style-type: none">• Compañía Arrendadora de Equipo.► Inmobiliaria La Cantera.• Inmobiliaria Petroquímica.	<ul style="list-style-type: none">• Cinco inmobiliarias.• Ocho fideicomisos del ramo inmobiliario.	<ul style="list-style-type: none">• Inmobiliaria Lomas de Querétaro.• Inmobiliaria Mexicana Industrial.• Fideicomiso para la Venta de los Terrenos.• Ganados al Mar en la Ensenada de Santa Lucía, en Acapulco, Guerrero.
Servicios comunales, sociales y personales		<ul style="list-style-type: none">• Fideicomiso Comisión Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social.• Centro Conasupo de Capacitación.	
Otros			<ul style="list-style-type: none">• Cesión de derechos y obligaciones del Fideicomiso Bahía de Banderas al gobierno de Nayarit.

* Dentro de esta subdivisión, se incluye a toda empresa relacionada con la producción o distribución cinematográfica (industria cinematográfica), así como aquellas que no fue posible especificar en mayor grado o que son de aplicable a todas las subdivisiones de la industria manufacturera.

** La privatización de la banca, que se dio en 1991 y 1992, aparece de forma detallada en el CUADRO 1.1, dentro de este sólo se hace una mención genérica.

SIGLAS

Aeroméxico: Aerovías Mexicanas.

AHMSA: Altos Hornos de México.

Albamex: Alimentos Balanceados de México.

CEMLA: Centro de Estudios Monetarios para América Latina.

Conafrut: Comisión Nacional de Fruticultura.

1989	1990	1991**
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aeroméxico. ▶ Mexicana de Aviación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fideicomiso de crédito a los taxistas y a los concesionarios del sector público de transporte de carga de la capital. • Transporte Aéreo Federal. ▶ Inicia la privatización de Telmex. 	<ul style="list-style-type: none"> • Almacenes y Servicios. • Servicios Portuarios de Veracruz. • Transportes Centrales. • Instituto Mexicano de Televisión.
<ul style="list-style-type: none"> • Nafin acordó vender su participación en 30 empresas de las ramas de bienes de capital (D.VIII), automotores (D.VIII), agroindustrial (D.I) y minería (D.II). 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicidad Cuauhtémoc. • Servicios de Telerreservaciones. • Fideicomiso para el CEMLA. • Arrendadora de Instalaciones Turísticas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nueve instituciones bancarias.
		<ul style="list-style-type: none"> • Industrias Conasupo.

Conasupo: Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Cordemex: Cordeleros Mexicanos.

Diconsa: Distribuidora e Impulsora Comercial.

DINA: Diesel Nacional.

FOIR: Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural.

Iconsa: Industrias Conasupo.

Nafin: Nacional Financiera.

Sidermex: Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas.

Tabamex: Tabacos Mexicanos.

Telmex: Teléfonos de México.

Temex: Tereftalatos Mexicanos.

Anexo

1992-1997

DISOLUCIÓN/LIQUIDACIÓN (◀)

PRIVATIZACIÓN (▶)

1992-1997

División	1992	1993	1994
Agropecuaria, silvicultura y pesca		• Instituto Mexicano del Café.	
Minería	▶ Minera Carbonífera Río Escondido. ▶ Mina Tizapa.	▶ Compañía Minera Autlán. ▶ Desincorporación de 1.3 millones de hectáreas de reservas minerales: ampliación de la Azufrera del Istmo (Tabasco); Pluma Hidalgo (Oaxaca); Tlahualilo y Tahuehueto (Durango); Santa Rosalía (Baja California Sur); Mixtlán, los Murillos y Ameca (Jalisco), y Quetzalapa (Guerrero).	
Industria manufacturera			
I. Productos alimenticios, bebidas y tabaco	▶ Liconsas. ▶ Dulcerías Oro. • Fideicomiso para la Explotación de la Hierba de la Candelilla.	• Azúcar.	▶ Maíz Industrializado Conasupo. • Fideicomiso del Azúcar.
II. Textiles, prendas de vestir e industria del cuero			
III. Industria de la madera y productos de madera	• Triplay de Palenque.		
IV. Papel, productos del papel, imprentas y editoriales			• Descentralización del Fondo de Cultura Económica.
V. Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos del caucho y plástico	• Planta de nitrato de amonio de Monclova, Coahuila (Fertimex). ▶ Complejo Industrial Pajaritos.	• Fertimex. • Azufrera Panamericana.	
VI. Productos de minerales no metálicos (excepto derivados del petróleo y carbón)			
VII. Industrias metálicas básicas	• Siderúrgica del Balsas.		

1995	1996	1997
		• Pescados de Chiapas.
<ul style="list-style-type: none"> • Se autoriza la enajenación y desincorporación de activos de petroquímica secundaria. • Servicios del complejo petroquímico secundario de Cosoleacaque: cinco plantas de amoníaco, una de hidrógeno, una de paraxileno y una unidad de isomeración. 		<ul style="list-style-type: none"> ► 49% de los activos de la petroquímica no básica en Cosoleacaque y Escolín (Veracruz), San Fernando (Tamaulipas), Tula (Hidalgo) y Camargo (Chihuahua).
	► Grupo Sidená (Sidená, Fundiciones Sidená, Fabricación de Motores y Maquinado Sidená, Tractores Sidená y Aceros Sidená)*	

Anexo

1992-1997

1992-1997 (cont.)

División	1992	1993	1994
VIII. Productos metálicos maquinaria y equipo	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Productora Mexicana de Tubería. • Fondo para la Creación y Fomento de Centrales de Maquinaria y Equipo Agrícola de la Industria Azucarera. 		
XIX. Otras industrias manufactureras	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Grupo Industrial NKS. • Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Industrial. • Servicios Centrales de Instrumentación y Laboratorios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compañía Exploradora del Istmo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incobusa.
Construcción	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Recubrimientos y pisos de Quintana Roo. 		
Electricidad, gas y agua**			
Comercio, restaurantes y hoteles	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nacional Hotelera Baja California. 		
Transporte, almacenaje y comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Venta del último 4.7% de Telmex. ▶ Almacenes Nacionales de Depósito. ▶ Estudios América. ▶ Impulsora de Televisión Chihuahua. ▶ Nueve paraestatales del sistema portuario.*** ▶ El Fondo de Desarrollo Portuario. ▶ Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. 	<ul style="list-style-type: none"> • Corporación Mexicana de Radio y Televisión. ▶ Televisa compra 100% de Controladora Mexicana de Comunicaciones. ▶ Concesión de tres terminales portuarias para manejo de granos. ▶ Se permite a la iniciativa privada administrar, explotar, conservar, reconstruir los caminos y puentes, así como los servicios conexos y auxiliares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Puertos Mexicanos.
Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Inversiones Urbanas Monterrey. ▶ Compañía Operadora de Estaciones de Servicio. ▶ Aseguradora Mexicana. ▶ Nueve instituciones bancarias. 		
Servicios comunales, sociales y personales	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Centro Internacional Acapulco. ▶ Compañía Operadora de Teatros. • Centro de Ecodesarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fideicomiso para el Turismo Obrero. 	
Otros	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Terrenos Recreo. 		

* Se decidió poner al Grupo Sidená en la subdivisión VII porque su giro principal está relacionado de manera directa con la industria metálica básica, aunque dentro del grupo incluye algunas empresas, como Fabricación de Motores y Maquinado Sidená, que corresponden a la subdivisión VIII.

** Es importante tener presente que a partir de 1992 se permitió a los particulares la distribución del gas, la construcción de gasoductos y la generación de electricidad, aunque las puntualizaciones de estas concesiones no se incluyen en este cuadro.

*** Algunas de estas se especifican más adelante con detalle.

1995	1996	1997
<ul style="list-style-type: none"> • Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial. 		
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Adjudicación de licitaciones: Terminales de Contenedores de los puertos de Veracruz, Manzanillo, Altamira. ▶ I y II de Lázaro Cárdenas, I de Manzanillo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Administración del puerto de Acapulco. 	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno federal toma 23 de 29 autopistas concesionadas. ▶ Satélites Mexicanos.

SIGLAS

Conasupo: Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Fertimex: Fertilizantes Mexicanos.

Licons: Leche Industrializada Conasupo.

Sidena: Siderúrgica Nacional.

Telmex: Teléfonos de México.

Anexo

1998-2000

DISOLUCIÓN/LIQUIDACIÓN (•)

PRIVATIZACIÓN (►)

1998-2000

División	1998	1999	2000
Agropecuaria, silvicultura y pesca	• Bodegas Rurales Conasupo (silos, almacenes y bodegas).	• Servicio Nacional de Información de Mercados.	
Minería			
Industria manufacturera			
I. Productos alimenticios, bebidas y tabaco	• Termina el subsidio a la tortilla de maíz de precio controlado.		
II. Textiles, prendas de vestir e industria del cuero			
III. Industria de la madera y productos de madera			
IV. Papel, productos del papel, imprentas y editoriales	► Pipsa. ► Fábricas de Papel Tuxtepec. ► Mexicana de Papel Periódico. ► Productora Nacional de Papel Destintado.		
V. Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos del caucho y plástico	► Convocatoria de 49% de Petroquímica Morelos.		
VI. Productos de minerales no metálicos (excepto derivados del petróleo y carbón)			
VII. Industrias metálicas básicas			
VIII. Productos metálicos maquinaria y equipo			
XIX. Otras industrias manufactureras			
Construcción			
Electricidad, gas y agua*			

1998-2000 (cont.)

División	1998	1999	2000
Comercio, restaurantes y hoteles			
Transporte, almacenaje y comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> ► Ferrocarril Pacífico-Norte. • Almacenes Nacionales de Depósito. • Periódico El Nacional. ► Concesión para operación y explotación de la Vía Ferroviaria del Sureste. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Últimos tramos: Tijuana-Tecate, Nacozari, Oaxaca y Chiapas-Mayab. ► Grupo Aeroportuario del Pacífico: Aguascalientes, Guadalajara, Puerto Vallarta, Manzanillo, Mexicali, Tijuana y Morelia. ► Grupo Aeroportuario del Sureste: Cancún, Cozumel, Huatulco, Mérida, Minatitlán, Oaxaca, Tapachula, Villahermosa, Veracruz. ► Grupo Aeroportuario Centro Norte: Acapulco, Ciudad Juárez, Mazatlán, Monterrey, Torreón, Zacatecas y Zihuatanejo. 	
Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler	<ul style="list-style-type: none"> • Organización Auxiliar Nacional de Crédito. 		
Servicios comunales, sociales y personales			
Otros			

* Es importante tener presente que a partir de 1992 se permitió a los particulares la distribución del gas, la construcción de gaseoductos y la generación de electricidad, aunque las puntualizaciones de estas concesiones no se incluyen en este cuadro.

SIGLAS

Conasupo: Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Pipsa: Productora e Importadora de Papel.

Siglario

ACE	Alianza para el Crecimiento
Ade	Acuerdo de Apoyo a Deudores
Afore	Administradora de los Fondos para el Retiro
AHMSA	Altos Hornos de México
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
APEC	Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico
ARE	Alianza para la Recuperación Económica
Aserca	Apoyo y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
AUSEE	Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica
Bancomext	Banco Nacional de Comercio Exterior
Banobras	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
Banpeco	Banco del Pequeño Comercio
Banrural	Banco Nacional de Crédito Rural
Banxico	Banco de México
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BNCI	Banco Nacional de Comercio Interior
Bondes	Bonos de Desarrollo
Canacintra	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
CEPROFI	Certificado de promoción fiscal

CEDEPECA	Centro Delegacional Promotor de Empleo, Capacitación y Adiestramiento
CETES	Certificados de la Tesorería de la Federación
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIMO	Programa de Capacitación Industrial de Mano de Obra
Colmex	El Colegio de México
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conafe	Consejo Nacional de Fomento Educativo
Conalep	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
Conasupo	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
Concamin	Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos
Condusef	Comisión Nacional de Derechos de los Usuarios de Servicios Financieros
CONOCER	Consejo de Normalización y Certificación Laboral
Consar	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
Coplamar	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CRE	Comisión Reguladora de Energía
CSG	Carlos Salinas de Gortari
CTADA	Costo por agotamiento y degradación ambiental
CTM	Confederación de Trabajadores de México
CVD	Compromiso de venta de divisas
DDF	Departamento del Distrito Federal
Dicconsa	Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo
Diconsa	Distribuidora Conasupo
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DINA	Diesel Nacional
EZP	Ernesto Zedillo Ponce de León
FARAC	Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas
Fertimex	Fertilizantes Mexicanos
Ficorca	Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios
Fidec	Fondo para el Desarrollo Comercial
Fidelist	Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio a la Tortilla
Fidepror	Fideicomiso de Promoción Rural
Fira	Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura

FIS	Fondos de inversión social
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fobaproa	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
Fogain	Fondo de Garantía para la Industria
FOIR	Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural
Fomex	Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados
Fonacot	Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
Fonapas	Fondo Nacional para Actividades Sociales
Fondepesca	Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero
Fonhapo	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOVISSTE	Fondo de Vivienda del ISSSTE
FOVI-Banca	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IEPS	Impuesto especial sobre producción y servicios
IFI	Instituciones financieras internacionales
IMCE	Instituto Mexicano de Comercio Exterior
Impecsa	Impulsora del Pequeño Comercio
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
Inconsa	Industrias Conasupo
Infonavit	Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INPC	Índice nacional de precios al consumidor
IP	Índice de precios
IPAB	Instituto para la Protección del Ahorro Bancario
ISR	Impuesto sobre la renta
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
JLP	José López Portillo
LEA	Luis Echeverría Álvarez
Libor	Tipo de interés ofertado en el mercado interbancario de Londres
Liconsa	Leche Industrializada Conasupo
LPE	Línea de pobreza extrema
MMH	Miguel de la Madrid Hurtado
Nafin	Nacional Financiera

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OFI	Organismos financieros internacionales
PARAUSEE	Programa de Acción para Reforzar el AUSEE
PECE	Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico
PED	Países en desarrollo
Pemex	Petróleos Mexicanos
PI	Países industrializados
PIB	Producto interno bruto
PICCC	Programa de Inversiones Complementarias en Centros de Capacitación
PIDER	Programa Integral para el Desarrollo Rural
Pidiregas	Proyectos de Impacto Diferido en el Registro de Gasto Público
PINE	Producto interno neto ecológico
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica
Pitex	Programa de Importación Temporal
PPSCO	Programas para la Protección del Salario y el Consumo Obreros
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Probecat	Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados
Procampo	Programa de Apoyos Directos al Campo
Progresá	Programa de Educación, Salud y Alimentación
Pronafice	Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984–1988
Pronal	Programa Nacional Alimenticio 1983–1988
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
Prosec	Programa de Promoción Sectorial
PSE	Pacto de Solidaridad Económica
Pymi	Pequeña y mediana industria
RFSP	Requerimientos financieros del sector público
Sagar	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SCGF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Secofi	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Sedue	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Semarnap	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEMP	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEPESCA	Secretaría de Pesca
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Sicartsa	Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas
Siefore	Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro
SIICYT	Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica y Tecnológica
SNA	Sistema Nacional de Abasto
SNE	Servicio Nacional de Empleo
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
SNIM	Servicio Nacional de Información de Mercados
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPEUA	Sistema de Pagos de Uso Ampliado
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Telmex	Teléfonos de México
Tesobonos	Bonos de la Tesorería de la Federación
TIGE	Tarifa del impuesto general de exportación
TIGI	Tarifa del impuesto general de importación
TIIE	Tasa de interés interbancario de equilibrio
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TMCA	Tasa media de crecimiento anual
UDI	Unidad de inversión
Udibonos	Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en unidades de inversión
Unam	Universidad Nacional Autónoma de México
VAM	Vehículos Automotores Mexicanos

Índice analítico

Acuerdo General sobre Aranceles
Aduaneros y Comercio, GATT, 19, 20,
26, 30, 107, 108, 109, 110–112 *cuadro*
3.3.
adelgazamiento del estado (*véase también*
reducción de la intervención del estado),
45, 57, 83 *nota* 48, 89.
Alianza para el Campo, 22, 73 *nota* 19, 85.
Alianza para el Crecimiento, ACE, 51, 53
nota 70, 87.
Alianza para la Recuperación Económica,
ARE, 53 *nota* 70.
Alianza para la Vivienda, 81, 155.
antidumping, 23, 26, 27, 31, 108 *nota* 12,
162.
apertura del comercio exterior (*véase*
también liberalización del comercio
exterior), 26, 30, 49, 51, 54, 91, 98, 102,
105, 109, 113, 135.
artículo 4 constitucional
Reforma del, 145.
artículo 27 constitucional
Reforma del, 21, 23, 29, 37, 73, 90
nota 70, 91, 132.
artículo 28 constitucional
Reforma del, 41 *nota* 52, 67, 90.
autosuficiencia alimentaria, 18, 125, 130,
132.

Banco de México, Banxico, 41, 42, 43, 53,
54, 66–71, 72, 76 *nota* 29, 80–81, 102,
113, 114, 116–117, 119.
autonomía del, 41, 45, 65, 67.
Banco Interamericano de Desarrollo, BID,
19, 27, 28, 30, 36, 44, 59, 72, 75 *nota* 23,
80 *nota* 42, 81, 97, 104, 137 *nota* 21, 140,
144, 154, 155, 159.
Banco Internacional de Reconstrucción y
Fomento, BIRF, 36 *nota* 45, 155.
Banco Mundial, BM, 19, 27, 28, 30, 32, 36,
59, 72, 75 *nota* 23, 82, 97, 99 *nota* 3, 104,
109, 140, 144, 154, 155–156, 159.
Banco Nacional de Comercio Exterior,
Bancomext, 25 *nota* 19, 26, 30, 34 *nota*
41, 72, 74–79, 107 *nota* 11, 108–109.
Banco Nacional de Comercio Interior,
BNCI, 33, 77 *nota* 30.
Banco Nacional de Crédito Rural,
Banrural, 17, 18, 20, 21 *nota* 12, 32 *nota*
36, 72–74, 127, 133.
Banco Nacional de Obras y Servicios
Públicos, Banobras, 36, 89, 155.
bonos de la Tesorería de la Federación,
Tesobonos, 42, 69, 116.
canje de deuda por inversiones (*véase*
también swaps), 99, 138, 160.

- certificados de la Tesorería de la Federación, CETES, 54, 66, 68, 69, 148.
- certificados de promoción fiscal, Ceprofi, 18, 33 *nota* 37, 83 *nota* 50, 86, 88, 91, 92, 106.
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, Conalep, 61, 135–136, 139, 140 *nota* 28.
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Conasupo, 17, 31–33, 35, 47, 49, 50 *nota* 68, 72 *nota* 14, 76, 82, 92, 97 *nota* 2, 125, 126, 127, 130 *nota* 6, 134 *nota* 13.
- desincorporación de la, 20, 33–34, 85, 88, 127–128.
- Comisión Federal de Electricidad, CFE, 25, 52, *nota* 69, 53 *nota* 70, 77 *nota* 32, 97, 107–108, 156.
- Comisión Reguladora de Energía, CRE, 29.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Conacyt, 59 *nota* 82, 135–137, 140.
- control de cambios, 40, 107, 114 *nota* 18, 115.
- control de la inflación, 51–54, 57.
- control de precios (*véase* precios).
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Coplamar, 35–36, 44, 59 *nota* 81, 125–126, 136, 144, 156.
- crisis de 1982, 18, 26, 30, 31, 35, 46, 54, 56, 74, 82, 83, 86, 91–92, 96, 103, 113–116, 119, 143.
- crisis de 1994, 34, 42, 43, 52, 54, 56, 67, 78, 89 *nota* 67, 90, 92, 102, 116–117, 119, 140, 155.
- cuotas compensatorias, 23, 26–27, 31, 108.
- descentralización del sistema educativo, 139, 141.
- desincorporación de paraestatales (*véase también* reducción de la intervención del estado), 20, 33, 85 *nota* 55, 127.
- deslinde del estado (*véase también* reducción de la intervención del estado), 35, 90, 126.
- desregulación, 19, 23, 26, 30, 65, 97, 106, 108, 109.
- eliminación de subsidios (*véase* subsidios).
- encaje legal, 66.
- encaje promedio cero, 68, 70.
- Fondo Bancario de Protección al Ahorro, Fobaproa, 43, 46, 90, 92.
- Fondo Monetario Internacional, FMI, 41, 95, 97, 99, 102–103, 117, 120.
- Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Infonavit, 79 *nota* 40, 154, 157 *nota* 49.
- industria maquiladora, 26–28, 74, 77–78, 87, 102, 107, 131 *cuadro* 4.2.
- instituciones financieras internacionales, IFI, 19, 21, 34, 36, 41, 42, 44, 72, 74, 75, 81, 97, 104, 109, 137, 155–156, 159, 162.
- Instituto para la Protección al Ahorro, IPAB, 43, 46, 90–91, 92, 103.
- Ley Federal de Competencia Económica, 42–43 *nota* 54.
- Ley de Fomento Agropecuario, 18.
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 147–148.
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, 43–44.
- Ley del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, 154.
- Ley del ISSSTE, 147.
- Ley del Seguro Social, 146–147.
- Ley Federal de Vivienda, 153.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente, 161.
- Ley General de Salud, 145.
- Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, en, 146.

- Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, 139.
- Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, 145.
- liberalización arancelaria, 20, 108.
- liberalización comercial, 49.
- liberalización de mercados, 58.
- liberalización de precios (*véase* precios).
- liberalización del comercio exterior, 54.
- liberalización económica, 18, 41.
- liberalización externa, 22, 23, 52, 97.
- liquidación de paraestatales (*véase también* reducción de la intervención del estado), 19 *notas* 3 y 4, 33, 84, 85, 88, 89.
- mercado de capitales, 109.
- mercado de trabajo, 55, 56 *nota* 76, 58, 59, 60–61, 140.
- nacionalización bancaria (*véase también* privatización de la banca), 40, 89.
- Pacto de Solidaridad Económica, PSE, 49–51, 54, 84, 108, 116.
- Pacto para la Estabilización y el Crecimiento Económicos, PECE, 51, 54, 108, 128.
- Petróleos Mexicanos, Pemex, 25, 29, 34, 48, 52, 53 *nota* 70, 57 *nota* 77, 97, 102, 107, 108, 137, 162.
- política monetaria, como base para el control de precios, 53.
- precios
- control de, 19 *nota* 6, 46–47, 49, 52, 54, 68, 88 *nota* 64, 126.
 - liberalización de, 19, 47, 51, 52 *nota* 69, 53, 98, 128, 128–129 *nota* 3.
- precios del petróleo, 34, 52 *nota* 69, 96, 105.
- caída de los, 40, 95, 96, 105.
- privatización
- banca, de la (*véase también* nacionalización bancaria), 38–39 *cuadro* 1.1, 40, 41, 45, 89, 102.
 - comunicaciones y trasportes, de las, 90, 92.
 - sector energético, del, 92.
 - sector financiero, del, 92.
- Programa de Apoyos Directos al Campo, Procampo, 21–22, 24, 73 *nota* 19, 85.
- Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progres, 24, 129, 133, 145, 156.
- Programa de Promoción Sectorial, Prosec, 30.
- Programa Inmediato de Reordenación Económica, PIRE, 18, 25 *nota* 18, 31 *nota* 34, 47, 56, 77, 83, 126.
- Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol, 23–24, 36–37, 129, 131, 145, 156.
- Protocolo de Kioto, 161.
- reducción de la intervención del estado, 22, 45, 126.
- rescate bancario, 43, 90, 103.
- rescate carretero, 90, 92, 103.
- rescates financieros, 68, 90, 92.
- salarios, 47–48, 51, 54, 57, 88.
- control de, 24, 57.
 - mínimos, 17, 36 *nota* 44, 49 *nota* 64, 54, 57, 81, 86 *nota* 58, 153.
- sector agropecuario, 19, 21, 22, 23, 52, 73 *nota* 17, 81, 91, 96, 97, 132.
- sector automotriz, 25, 108 *nota* 12.
- sector comercio, 32, 33, 34, 48, 82, 92.
- sector de comunicaciones y trasportes, 89–90.
- sector educativo, 138.
- sector energético, 29, 90, 92.
- sector financiero, 41, 90, 92.
- sector petroquímico, 30.
- sector textil y de la confección, 75 *nota* 24.
- sector salud, 146.
- sector vivienda, 160.
- Servicio Nacional de Empleo, 58.
- sismos de septiembre de 1985, 26, 74 *nota* 21, 80, 87, 137 *nota* 21, 144 *nota* 31, 154.
- Sistema Alimentario Mexicano, SAM, 17–19, 25 *nota* 18, 46–47, 54, 72, 74,

Sistema Alimentario Mexicano

(*continuación*)

81–82, 83 *nota* 50, 84 *nota* 51, 96,
125–126.

Sistema Nacional de Investigadores, SNI,
27 *nota* 26, 136, 139 *nota* 27.

subsidios, 18, 20, 21, 24, 25, 32, 33, 46, 47,
55, 74, 79, 81, 83 *nota* 50, 84, 85, 86, 87,
99, 102 *nota* 5, 109, 128 *cuadro* 4.1, 130,
132, 134, 152, 153.

eliminación de, 19, 22, 26 *nota* 21,
51–52, 84, 85, 126.

sustitución de importaciones, 23, 24, 25,
46, 57, 77, 78 *nota* 34, 82, 91, 105, 107.
swaps, 99, 160.

tasas de interés, 18 *nota* 2, 20, 43 *nota* 55,
44, 46 *nota* 60, 51, 54, 66–71, 78, 79 *nota*
36, 95, 96, 98, 99, 100, 102, 103, 117,
155 *nota* 48.

tasas de interés interbancarias, 66, 71 *nota*
12.

tasas de interés internacionales, 40, 55, 66,
96.

tipo de cambio, 42, 51, 66, 67–68, 69, 70,
74, 103, 105.

trasnacionalización bancaria, 41.

Tratado de Libre Comercio de América
del Norte, TLCAN, 20, 23, 26, 30, 42, 56,
87–88, 92, 105, 109, 111–112 *cuadro* 3.3,
112, 139, 162.

Compendio de política económica de México 1980–2000

se terminó de imprimir en diciembre de 2003

en los talleres de Editorial Pandora, SA de CV,

Caña 3657, Guadalajara, Jalisco, México, C.P. 44470.

La edición, que consta de 1,000 ejemplares, estuvo a cargo de
la Oficina de Difusión de la Producción Académica del ITESO.

